

Delrapport 9

Tverrgående problemstillinger

Effektiviseringsprogrammet
Desember 2025

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	2
Sammendrag.....	3
1 Om effektiviseringsprogrammet og sektorgjennomganger	7
1.1 Bakgrunn for effektiviseringsprogrammet.....	7
1.2 Samfunnsflokke og kommunemål	10
1.2.1 Samfunnsflokke.....	10
1.2.2 Felles, tverrgående mål	11
1.3 Prioritering av ressurser.....	12
1.4 Effektiviseringsprogrammets mandat.....	13
1.5 Arbeidsform i sektorgjennomgangene	13
1.6 Arbeidsform for tverrgående problemstillinger	14
1.7 Forslagskasse	16
2 Oslo kommunes organisering og styring	18
2.1 Oslo kommunes styringssystem	19
2.2 Oslo kommunes organisering.....	19
2.3 Sentrale styringsdokumenter og føringer for styringen i kommunen	21
3 Tverrgående styringsutfordringer	23
3.1 Kommunens organisering utfordrer tverrgående styring	23
3.2 Kostnadsfokus i styringen.....	25
3.2.1 Byrådsavdelingenes virksomhetsstyring og sammenheng med effektiv drift	25
3.2.2 Utfordringer ved høyt ambisjonsnivå og selvpålagte krav	26
3.2.3 Finansieringsmodeller og internprising.....	31
3.3 Styringsdata – betydning og utfordringer	34
3.3.1 Beskrivelse av dagens situasjon	34
3.3.2 Relevante tidligere og pågående prosesser	39
3.3.3 Anbefalinger fra Effektiviseringsprogrammet	41
3.4 Fragmentering av ansvar og beslutninger.....	46
3.4.1 Investeringsregimet.....	46
3.4.2 Eiendomsforvaltningen	54
4 Videre arbeid med effektivisering i Oslo kommune	64
4.1 Effektiviseringsprogrammet har lagt et grunnlag for videre arbeid	64
4.2 Arbeid med effektiviseringstiltak integrert i daglig drift	65
4.3 Ledelse og kultur, med krav om å identifisere og gjennomføre effektiviseringstiltak	65
4.4 Etablering og oppfølging av styringsdata og nøkkeltall	66
4.5 Politisk vilje til prioritering og bærekraftig ambisjonsnivå.....	66

Sammendrag

Om effektiviseringsprogrammet og sektorgjennomganger

Oslo kommune har siden 2021 hatt økonomiske resultater som er svakere enn det som gir en robust økonomi over tid. Teknisk beregningsutvalg anbefaler en resultatgrad på 2 %, mens kommunen i denne perioden har hatt 1,0 % i resultatgrad det beste året, og negativt resultat i 2023 og 2024. Det er derfor et tydelig behov for å effektivisere kommunens virksomhet.

Effektiviseringsprogrammet (EFP) er forankret i byrådet, og har følgende mandat:

«Å utrede mulige grep for å drifte kommunen mer effektivt (med mindre ressursbruk) og få mer ut av kommunale midler. Herunder om virksomheter kan slås sammen, reduseres eller legges ned, og om det er oppgaver kommunen bør slutte med, nedskalere eller løse på en annen måte.»

Programmet påbegynte sitt arbeid primo 2025. Metodikken i Effektiviseringsprogrammet har vært sektorgjennomganger. Alle byrådsavdelinger med underliggende virksomheter er gjennomgått med sikte på å identifisere unødvendig dobbeltarbeid, finne potensial for effektivisering og anbefale tiltak som frigjør ressurser til bedre tjenester. Det er utarbeidet tiltaksbeskrivelser (tiltakskort) for konkretiserte tiltak for effektivisering, mens andre effektiviseringsmuligheter er mer overordnet beskrevet.

I løpet av våren 2025 er det gjort sektorgjennomganger av sektorene Kultur og næring (KON), Miljø og samferdsel (MOS), Utdanning (UTD) og Byutvikling (BYU). Sektorene Byrådslederens kontor (BLK), Finans (FIN), Sosiale tjenester (SET), Helse (HLS) og barnehagedelen av utdanningssektoren (UTD), ble gjennomgått høsten 2025. Det har løpende blitt fanget opp og jobbet med problemstillinger som går på tvers av sektorer. Effektiviseringsprogrammets funn og anbefalinger presenteres i ni rapporter, én for hver av de åtte sektorene, og én for tverrgående problemstillinger. Det presiseres at Effektiviseringsprogrammets arbeid og anbefalinger står for programmets egen regning.

Om Oslo kommune

Oslo kommune er Norges største med rundt 730 000 innbyggere. Kommunen har en unik organisering: den kombinerer et parlamentarisk styringssystem med bydelsutvalg, har både kommunale og fylkeskommunale oppgaver, er eget tariffområde og ivaretar hovedstadsfunksjoner. Budsjettet for 2025 er cirka 100 mrd. kroner, fordelt på 80 mrd. til drift og 20 mrd. til investeringer. Kommunen har om lag 57 000 ansatte, tilsvarende 45 000 årsverk.

Styringen bygger på en parlamentarisk modell der byrådet står ansvarlig overfor bystyret, som er kommunens øverste politiske organ med 59 folkevalgte. Byrådet leder administrasjonen og har ansvar for daglig drift og gjennomføring av politiske vedtak. Oslo er delt inn i 15 bydeler med egne folkevalgte utvalg som ivaretar lokale behov og tjenester som barnehager, barnevern og helse- og sosialomsorg. Byrådsavdelingene fungerer som sekretariat for politisk ledelse, styrer underliggende virksomheter og utøver forvaltningsmyndighet. Kommunen har tre tilknytningsformer for virksomheter: etater, kommunale foretak og bydeler.

Kommuneplanen er kommunens øverste styringsdokument, supplert av økonomiplan og en rekke temaplaner. Styringen bygger på mål- og resultatstyring, som innebærer strategisk styring mot overordnede mål, delegering av myndighet og ansvarliggjøring for resultater. Dette skal sikre effektiv ressursbruk og ønsket effekt for innbyggere og samfunn.

Tverrgående problemstillinger

Delrapport 9 belyser utvalgte tverrgående problemstillinger og peker på noen retninger for videre arbeid, uten å foreslå konkrete tiltak slik sektorrapportene gjør. Mange av problemstillingene er kjente, men rapporten gir samlet oversikt og supplerende innsikt på tvers av sektorer. Rapporten er bygget opp rundt fire sentrale temaer som illustrerer styringsutfordringene, illustrert i figur 1.

Figur 1. Sentrale temaer for tverrgående styringsutfordringer i delrapport 9



Oslo kommunes styringssystem fungerer godt i prinsippet, men har noen iboende målkonflikter som gir utfordringer i praksis. Byrådene har ansvar for egne sektorer og politiske mål, noe som kan føre til sektororientert styring fremfor samordning. Et omfattende planverk med strategier og temaplaner gir til dels motstridende mål og kompliserer prioritering. Systemet er designet for klare styringslinjer, men dette gjør håndtering av komplekse samfunnsutfordringer/samfunnsflokke¹ krevende, siden de krever samarbeid på tvers. Virksomhetene opplever også at styringssignaler fra ulike byrådsavdelinger kan være i konflikt. Dette kan være et resultat av at Oslo kommune har en organisering der byrådsavdelingene har politisk ansvar mens etatene og virksomhetene leverer tjenester på tvers. Eksempelvis kan virksomhetene motta oppdrag fra ulike byrådsavdelinger som ikke er likelydende eller direkte motstridende. Videre kan samordning av oppdragsstyring være utfordrende dersom virksomhetene har fått oppdrag om samordning, men ikke har likelydende tekst i sine tildelingsbrev.

Kostnadsfokus er et sentralt tema i rapporten, med vekt på virksomhetsstyring, høyt ambisjonsnivå og finansieringsmodeller. Effektiviseringsprogrammet finner store variasjoner i ressursbruk og praksis mellom byrådsavdelingene. Variasjon er naturlig ettersom styringsdialogen skal tilpasses virksomhetenes egenart, risiko og vesentlighet. Effektiviseringsprogrammet anbefaler at det generelt brukes mer tid på styring, med tydeligere vekt på effektiv ressursbruk. Det er videre behov for mer bevissthet knyttet til bedre målbare mål med tilhørende resultatindikatorer som faktisk sier noe om måloppnåelse. Ambisjonsnivået på tjenestenivået i Oslo kommune ligger ofte over nasjonale minimumskrav, noe som medfører direkte og indirekte kostnader samtidig som kompleksiteten i tjenesteproduksjonen øker. Effektiviseringsprogrammet anbefaler at kommunen vurderer kost-nytte-effekten av dagens ambisjonsnivå og selvpålagte krav, og balansen mellom kvalitet og økonomisk bærekraft. For finansieringsmodeller og internprising er det stor variasjon mellom de ulike tjenestene når det gjelder grad av rammefinansiering, kapasitetsutnyttelse i tjenesten, samt i hvilken grad bydelene velger kommunalt eller privat tilbud. I forbindelse med bydelsreformen anbefaler Effektiviseringsprogrammet at finansieringsmodellene mellom bydelene og øvrige virksomheter gjennomgås.

¹ En samfunnsflokke er en utfordring i samfunnet som kjennetegnes av at verken problemet eller løsningen er tydelig definert, og at forståelsen av problemet kan endre seg over tid.

Styringsdata defineres som strukturert informasjon og indikatorer som brukes til å styre og evaluere kommunens virksomhet. Oslo kommunes styringsdata preges av fragmenterte datasett, manglende standardisering, varierende kvalitet, utdaterte fagsystemer og begrenset tilgjengelighet og deling på tvers. Dette gir konsekvenser for tjenestene, blant annet mindre koordinert oppfølging av innbyggere. Flere prosesser er igangsatt, men det trengs mer koordinering og helhetlig styring. Effektiviseringsprogrammet anbefaler at videre arbeid for styringsdata fokuserer på følgende, utvalgte temaer:

- Forbedring av regnskapsdata: Styrke opplæring og kompetanseutvikling, etablere tydelige rutiner, legge til rette for erfaringsdeling og brukervennlige rapporteringsverktøy.
- Bydelsreformen som en mulighet for å forbedre styringsdata i bydelssektoren: Styringsdata bør settes sentralt på agendaen, og ikke forsvinne i mengden av øvrige oppgaver og prosesser.
- Forslag til forstudie for en helhetlig data- og integrasjonsarkitektur: Forskjellen mellom forstudiet og Data Oslo, er at dette foreslåtte forstudiet inkluderer deling av data mellom systemer for saksbehandling og tjenesteleveranse, og fokuserer på innbyggerperspektivet.

Det siste temaet er fragmentert ansvar og beslutninger, illustrert med investeringsregimet og eiendomsforvaltningen. Disse områdene er valgt fordi de har stort omfang både i ressurser og antall aktører. For å avgrense problemstillingene fokuserer rapporten på formålsbygg i investeringsregimet og byggforvaltning av formålsbygg i eiendomsforvaltningen. Effektiviseringsprogrammet vurderer det dithen at investeringsregimet fungerer godt til sitt formål, men at det er behov for mer fokus på kostnadsstyring og prioritering på tvers av sektorer og kommunemål. FIN har igangsatt flere relevante forbedringsprosesser, og Effektiviseringsprogrammet anbefaler at dette arbeidet fortsetter. Effektiviseringsprogrammet anbefaler at videre arbeid for investeringsregimet fokuserer på følgende, utvalgte temaer:

- Ferdigstille pågående arbeid i FIN med rullerende, tiårig investeringsplan.
- Innføre porteføljestyring (pågående): Gir mulighet for løpende prioritering av prosjekter, for å sikre at investeringsplanen blir et styringsverktøy og ikke bare et strategisk dokument.
- Innføre kontrollmekanismer for å bistå prioriteringen av investeringer på et tidligere tidspunkt: Kontrollpunkter for kostnad og tidsplan før KVVU og KS1 gir mulighet for å revidere eller stoppe tidligfaseprosjekter ved behov. Burde kobles til porteføljestyringen.
- Innføre «design to cost»² for å gi insentiver til arealeffektivisering og kostnadsbesparelser: Fastsette investeringsrammen for å optimalisere ambisjon og kvalitet innenfor en fastsatt økonomisk ramme. Insentivstrukturen endres, og kostnad blir en styrende parameter i hele prosessen.

² Design to Cost (DTC) i byggprosjekter betyr at man tidlig i planleggingen fastsetter en bindende økonomisk ramme som prosjektet skal gjennomføres innenfor. Metoden endrer insentivstrukturen og gir bedre kostnadskontroll fra starten av prosjekter.

- Etablere et koordinerende forum for behovseiere: Et mulig grep for å styrke samhandling og skape bedre oversikt og informasjonsflyt, og sikre et samarbeid mellom behovseiere hvor direkte sammenhenger i- og mellom sektorer synliggjøres.

Eiendomsforvaltningen er kritisk for verdibevaring og tjenestekvalitet, men dagens modell for byggforvaltning gir fragmentert ansvar, svake insentiver og økende vedlikeholdsetterslep. Effektiviseringsprogrammet anbefaler at videre arbeid for eiendomsforvaltning fokuserer på følgende, utvalgte temaer:

- Vurdere en gjennomgang av rammene for eiendomsforvaltning, særlig byggforvaltning: Gjennomgå hvordan rammebetingelser, roller, prosesser og styringsprinsipper er definert.
- Innføre porteføljestyring for eiendomsforvaltningen: For systematisk og helhetlig tilnærming til forvaltning av kommunens eiendommer, bygninger og tomter. Gir verktøyene for å prioritere og planlegge løpende på tvers av sektorer og formål.
- Behandle rehabilitering som egen portefølje med langsiktig planlegging: Rehabilitering bør tas ut av dagens investeringsregime, og bli et eget fokusområde i eiendomsporteføljen med en langsiktig, felles forankret plan for rehabiliteringsprosjekter.
- Gjennomgå husleiemodellen: Vurdere behov for justering av husleiemodellen for å dekke verdibevarende vedlikehold og redusere vedlikeholdsetterslepet i kommunen.
- Vurdere antall byggforvaltere: Vurdere/utrede å samle forvaltningen hos færre aktører, og overføre porteføljer fra Kulturetaten, Bymiljøetaten og Gravplassetaten til Oslobygg.
- Vurdere grensesnittet mellom Oslobygg og EBYs ansvarsområder: Vurdere hvordan salg og avhending av eiendommer som står ledig kan håndteres mer effektivt. Sikre en struktur som gir forutsigbarhet, reduserer kostnader og ivaretar kommunens verdier.
- Vurdere prosess for salg av eiendom og salgsinstruksens handlingsrom: Vurdere bruken av handlingsrommet, samt tydeliggjøre prosessen for salgssaker når EBY selger for Oslobygg.

Videre arbeid med effektivisering

I det videre arbeidet for mer effektiv ressursbruk, herunder omstilling og utvikling, er det for en stor organisasjon som Oslo kommune avgjørende at kommunen framover har et strategisk blikk som ser styring, organisasjonsutvikling, ledelse og lederstøtte i sammenheng.

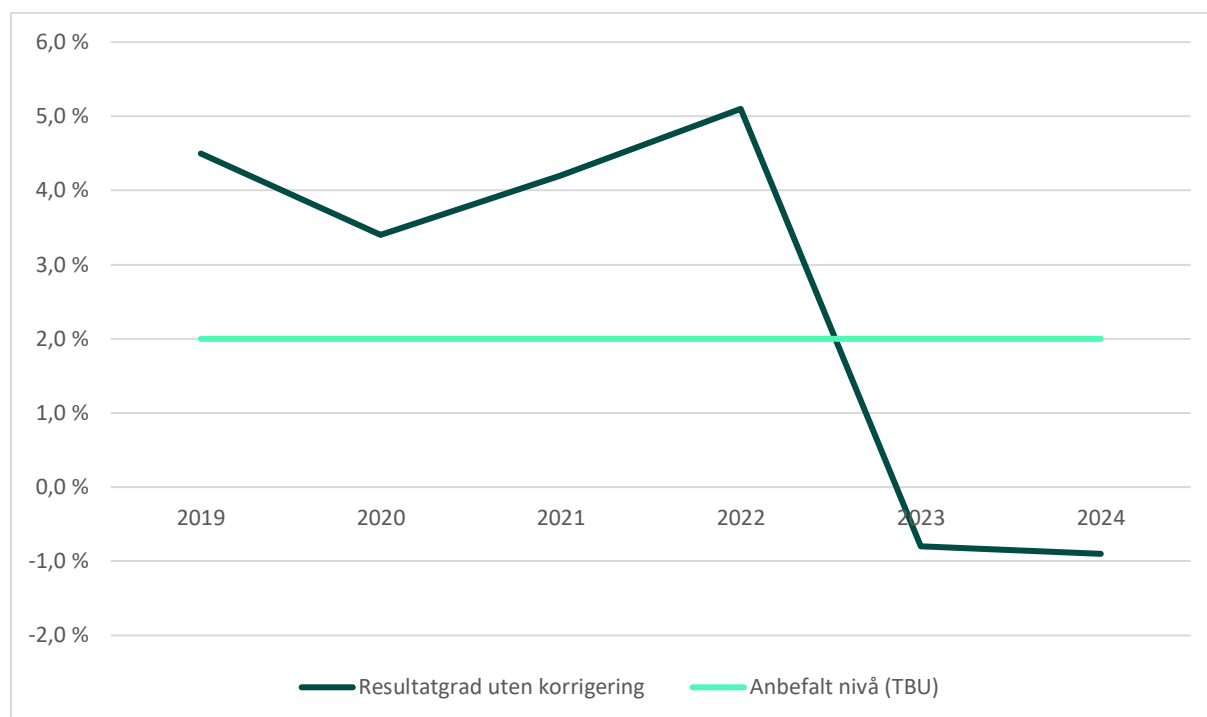
Effektiviseringsprogrammet anbefaler at arbeid med effektivisering i større grad enn i dag inntas som en del av den løpende driften og styringen av kommunen. Dette betyr at det bør legges større vekt på effektivitet og effektiviseringstiltak i måling, rapportering og oppfølging av virksomhetene, og at kostnadskonsekvenser ved alle nye tiltak må presenteres på en komplett og gjennomsliktig måte. For å sikre produktivitetsvekst i virksomhetene bør et uspesifisert rammekutt videreføres, for eksempel i størrelsesorden 1-1,5 %. Dette bør kombineres med målrettede kutt basert på vurdering av kost/nytte, slik at sunn økonomistyring kan forenes med fortsatt høy oppnåelse av kommunens mål. Også i gode økonomiske tider bør det holdes igjen på pengebruken, både fordi en mest mulig jevn tjenesteproduksjon er kostnadseffektivt, og fordi det vil gi økt robusthet for økonomiske utfordringer i fremtiden.

1 Om effektiviseringsprogrammet og sektorgjennomganger

1.1 Bakgrunn for effektiviseringsprogrammet

De økonomiske rammebetingelsene for Oslo kommune er under endring. Dette skyldes dels endringen i inntektssystemet for kommunene som innebærer at Oslo kommune får betydelige reduserte inntekter i årene fremover. Videre har Oslo kommunes resultatgrad vært negativ etter 2022. Resultatgrad er kommunens driftsresultat i prosent av kommunens totale driftsinntekter.

Figur 2. Utvikling resultatgrad Oslo kommune, fra 2019 til 2024

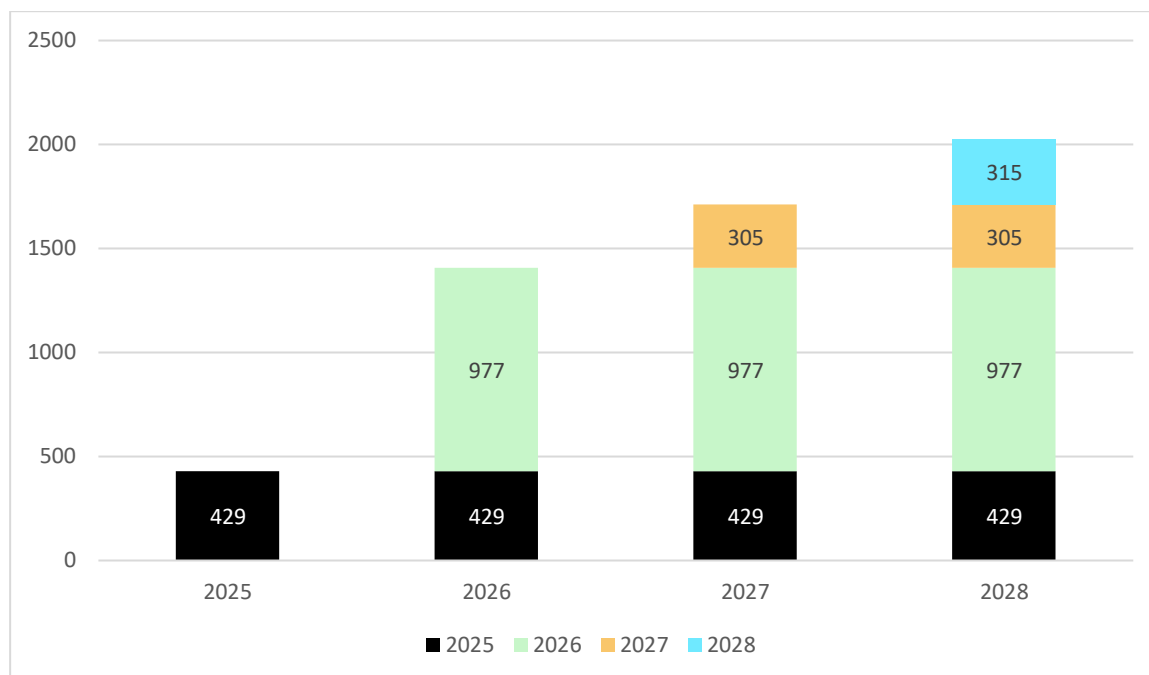


Kilde: Oslo kommune

Figur 2 viser resultatgraden for perioden 2019 til 2024. Denne har historisk ligget godt over anbefalt nivå (2 %), men har de to siste årene vært negativ. En resultatgrad på rundt 2 % utgjør for Oslo kommune et gjennomsnittlig positivt resultat på rundt 1,7 mrd. kroner. Med en negativ resultatgrad på 1 % er kommunen tilnærmet 3 prosentpoeng lavere enn hva Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har som anbefalt nivå for kommunesektoren (2 %). Dette utgjør mellom 2,4 og 2,6 mrd. kroner.

Figur 3 viser at det i perioden 2025 – 2028 er vedtatt uspesifiserte rammekutt på 2 mrd. kroner. Dersom rammekuttene innfris, vil det bedre kommunens resultatgrad, men dette er ikke tilstrekkelig for å komme opp på TBUs anbefalte nivå. Uten rammekuttet ville kommunen mest sannsynlig få negative driftsresultater i hele økonomiplanperioden.

Figur 3. Uspesifiserte rammekutt i økonomiplanperioden, i mill. kroner

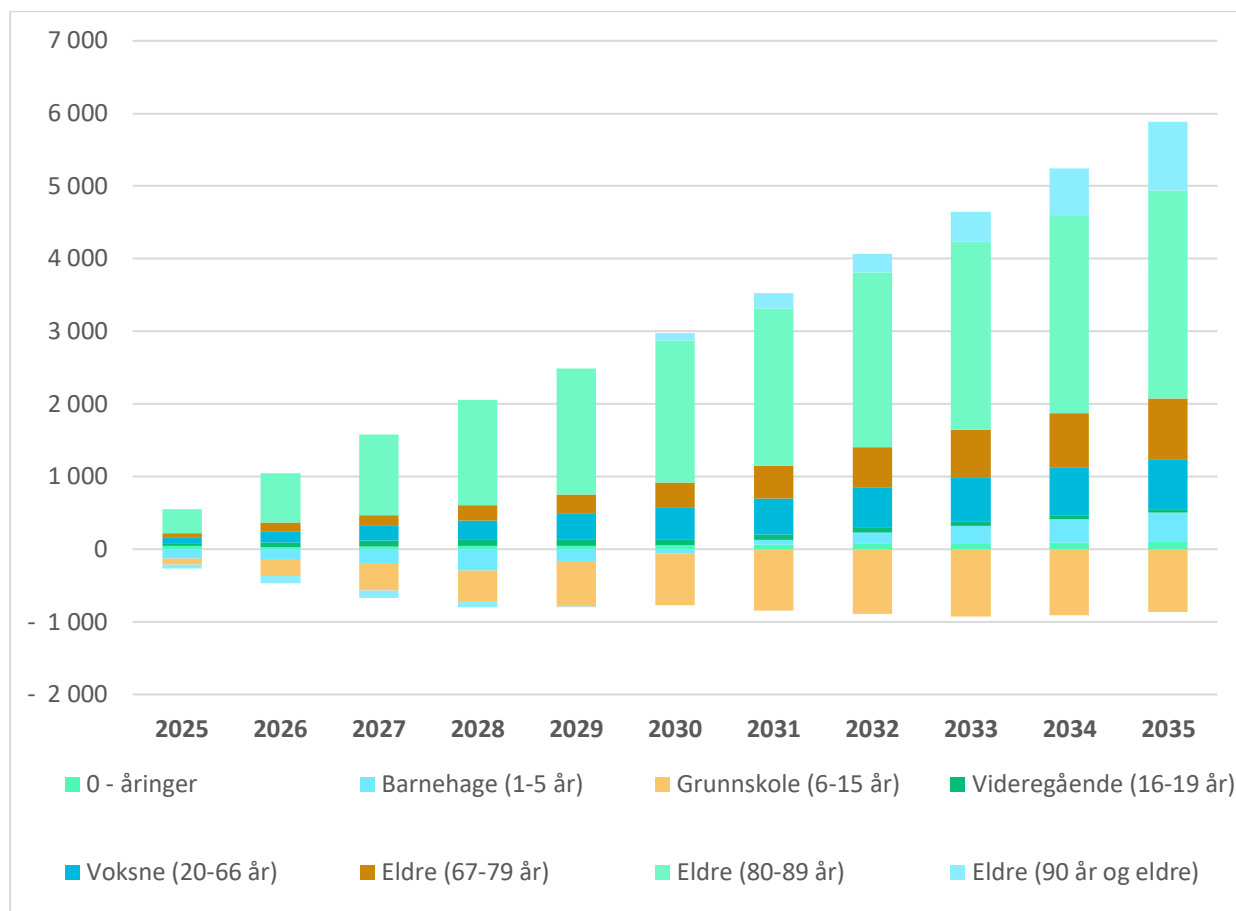


Kilde: Oslo kommune vedtatt økonomiplan

Det forventes fortsatt befolkningsvekst i Oslo de neste 25 årene, om enn en noe mer dempet vekst enn de siste 20 årene. Årsaken til dette er at både fruktbarheten og nettotinnflyttingen til Oslo forventes å ligge forholdsvis lavt fram mot 2050. Det forventes vekst i de aller fleste aldersgrupper fram til 2050. Prosentvis vil veksten være størst blant de eldste, med mer enn en dobling av antall personer i 80-årene, og en nær tredobling av personer 90 år og eldre. Lave fødselstall forventes å gi en nedgang i antall barneskolebarn i starten av perioden, og senere også ungdommer, før antall barn og unge forventes å øke igjen utover i perioden. Endringene i befolkningssammensetning vil stille endrede krav til kommunens tjenesteproduksjon. Med en større andel eldre, vil behovet for tjenester tilpasset denne gruppen øke. Tilsvarende vil en redusert andel barn og unge endre behovet for tjenester for disse.

Samlet innebærer dette økte utgifter til helse- og omsorgstjenester og pensjoner samtidig som det isolert gir lavere sysselsetting og dermed svekket skattegrunnlag. Veksten i pensjonsutgifter har allerede skutt fart, mens veksten i utgiftene til helse- og omsorgstjenester til de eldre aldergruppene først ventes å tilta etter 2030, når andelen av befolkningen over 80 år tar seg opp. Samtidig vil antall barn i grunnskolen reduseres de neste årene. En annen utfordring er at det framover vil være færre i arbeidsfør alder bak hver pensjonist. Oslo kommune må dermed være i stand til å yte tjenester og løse store samfunnsutfordringer med strammere budsjetter i årene som kommer.

Figur 4. Forventet utvikling i utgiftsbehov for Oslo kommune, i mill. kroner



Kilde: SSB/Framsikt

Figur 4 viser utviklingen de neste 10 årene, gitt demografisk utvikling. Her ligger middels nasjonal vekst (MMMM) fra SSB til grunn.

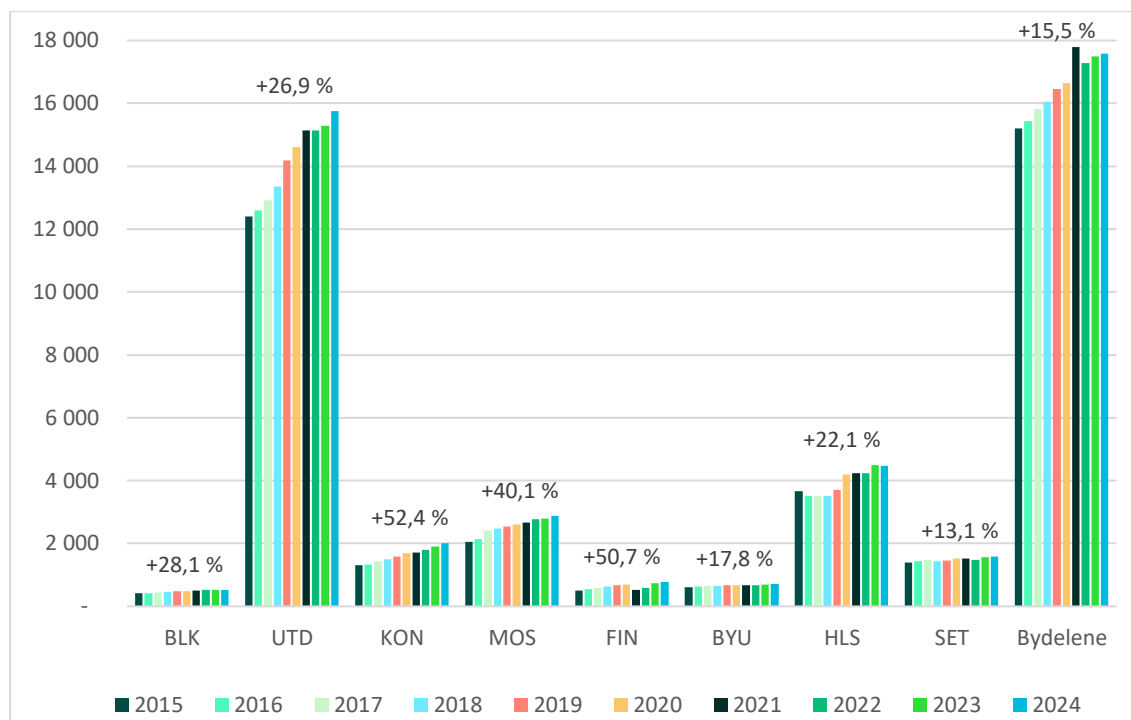
Basisåret er 2024-nivået og søylene i figuren viser beregnet økonomisk endring som følge av befolkningsutviklingen basert på TBU (Teknisk beregningsutvalg) sin beregningsmetode.

Det er særlig utgiftsbehovet til de eldste aldersgruppene som vokser i perioden, mens utgiftsbehovet til yngre (grunnskole) faller. Mens økningen i behovet ligger på ca. seks mrd. kroner i perioden, faller behovet innenfor enkelte tjenesteområdet med ca. én mrd. kroner. Grunnskolen utgjør den største andelen blant tjenesteområder med redusert behov.

Ser vi på utviklingen i antall årsverk fordelt per sektor viser figur 5 at KON-sektor har størst vekst med noe over 50 % siden 2015³. Minst vekst er SET-sektor med en økning i antall årsverk med rundt 13 %. Figuren viser at det er UTD-sektor og bydelene som har flest årsverk. Til sammen utgjør UTD-sektor og bydelene over halvparten av antall årsverk i hele Oslo.

³ KON er et resultat av sammenslåingen av to tidligere byrådsavdelinger (KIF og NOE) i 2023, og dette har bidratt til veksten

Figur 5. Utvikling årsverk per sektor – prosentvis endring 2015-2024



Kilde: Oslo kommunes statistikkbank - per februar

Siden 2015 har antall årsverk i Oslo kommune vært høyere enn befolkningsveksten. Antall årsverk har økt med om lag 23 %, mens befolkningsveksten har vært om lag 11%. Siden 2015 har antall årsverk økt med om lag 8600. Dersom veksten i antall årsverk skulle følge befolkningsveksten skulle det være rundt 4500 færre årsverk enn i dag. Dette tilsvarer en kostnad på om lag 4,5 mrd. kroner. Veksten i antall årsverk har flere årsaker. Siden 2015 har kommunen helt bevisst gjennomført flere politiske tiltak som bidrar til å øke antall årsverk i kommunen. Eksempel på dette er re-kommunalisering innen pleie- og omsorgstjenester og redusert bruk av innleide konsulenter. Endringene i årsverk i den enkelte sektor kan også skyldes at tjenesteområder har blitt flyttet mellom sektorer.

1.2 Samfunnsflokke og kommunemål

1.2.1 Samfunnsflokke

Oslo kommune må være i stand til å løse store samfunnsflokke med strammere budsjetter i årene som kommer. Bystyret vedtok 19. juni 2024 Planstrategi for Oslo kommune. Her tegnes det opp et utfordringsbilde for kommunen, gjennom seks samfunnsflokke. Dette er de viktigste utfordringene Oslo står overfor i tiden fremover. En samfunnsfloke er en utfordring i samfunnet som kjennetegnes av at verken problemet eller løsningen er tydelig definert, og at forståelsen av problemet kan endre seg over tid. Det finnes flere flokke som enten henger sammen eller påvirker hverandre samtidig, og de har ikke nødvendigvis en endelig slutttilstand. Én mulig løsning på ett problem kan skape målkonflikter og nye problemer på andre områder.

De seks samfunnsflokke som er identifisert i planstrategien er de viktigste utfordringene Oslo kommune står overfor:

- **Klima- og naturkrisen**

Klimaendringene vil føre til flere og mer alvorlige naturhendelser. Dette krever tiltak for

å redusere utslipp og å klimatilpasse kommunen, samtidig som vi må bevare og etablere mer natur.

- **Den demografiske utfordringen**

En kraftig økning i andelen eldre gjør at kommunen vil få flere som har behov for tjenester, og færre som kan yte og finansiere tjenestene. Deler av befolkningen står utenfor arbeidslivet, og en utfordring er å få alle som kan jobbe, i arbeid.

- **Fattigdom og økende ulikhet**

I Oslo er det store ulikheter og tydelige sosiale og økonomiske forskjeller mellom innbyggere i ulike bydeler, og innad i bydeler. Forskjellene i samfunnet blir større og gir utslag iblant annet livskvalitet, helse, utdanning, deltakelse i arbeid, idrett, kultur og frivillighet.

- **Ungt utenforskap**

Mange unge i Oslo står utenfor utdanning og jobb. Dette fører til store kostnader for den enkelte og samfunnet. Årsakene til utenforskap er ofte sammensatte og krever samarbeid mellom ulike sektorer og tidlig forebygging.

- **Krevende boligmarked og bærekraftig by**

Oslo vil trolig få flere innbyggere, noe som legger press på kommunens boligmarked, infrastruktur, areal og investeringsbehov. Høye bolig- og leiepriser presser mange ut av byen eller inn i vanskelige boforhold, med en opphoping av levekårsutfordringer i enkelte områder av byen. Arealpress gir også utfordringer når vi skal skape en klimatilpasset naturvennlig og utslippsfri by.

- **Trusler mot trygghet og samfunnssikkerhet**

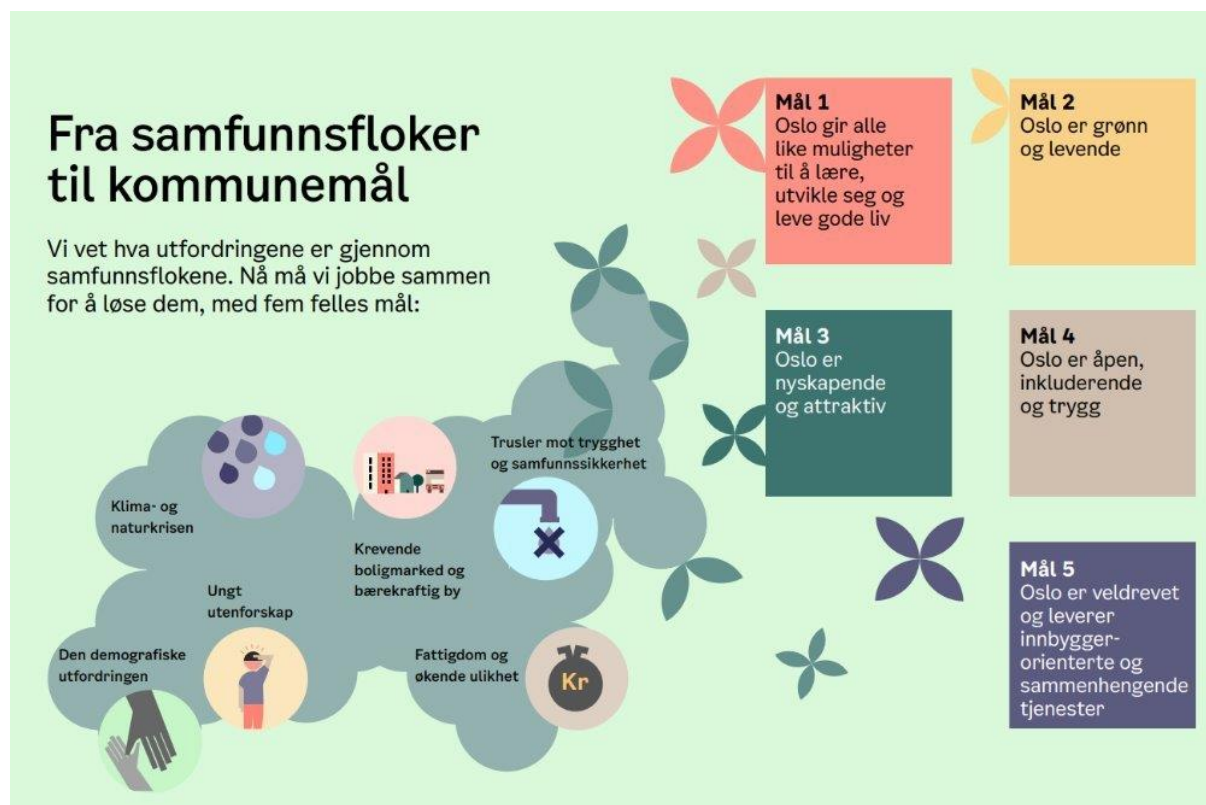
Kommunen står overfor mange ulike utfordringer, som økende polarisering, terror, klimaendringer, digitale trusler og globale kriser. Dette krever tilsvarende variasjon av tiltak som forebygger og reduserer skade.

1.2.2 Felles, tverrgående mål

Kommuneplanens samfunnsdel (KPS) er kommunens overordnede styringsverktøy, og setter mål for å møte utfordringene. «Sammen skaper vi verdens beste by. Kommuneplanens samfunnsdel med byutviklingsstrategi 2025» ([lenke](#)) ble vedtatt av bystyret 30. april 2025. I kommuneplanens samfunnsdel presenteres fem felles, tverrgående kommunemål som skal bidra til å løse samfunnsflokene og gi retning for kommunens arbeid:

- Mål 1: Oslo gir alle like muligheter til å lære, utvikle seg og leve gode liv
- Mål 2: Oslo er grønn og levende
- Mål 3: Oslo er nyskapende og attraktiv
- Mål 4: Oslo er åpen, inkluderende og trygg
- Mål 5: Oslo er veldrevet og leverer innbyggerorienterte og sammenhengende tjenester

Figur 6. Oslo kommunes kommunemål



Både samfunnsflokkene og kommunemålene er sektorovergripende. Det er seks samfunnsflokke og fem kommunemål, ettersom det ikke er et en-til-en-forhold mellom disse. Samfunnsflokkene er sammenvevde, og det samme vil løsninger også være. Det kan også være slik at en løsning på ett problem kan skape utfordringer på andre områder.

1.3 Prioritering av ressurser

Årsbudsjett og økonomiplan er i Oslo kommune handlingsdelen til kommuneplanen. Handlingsdelen skal gi grunnlag for kommunens prioritering av ressurser, planleggings- og samarbeidsoppgaver og konkretisere tiltakene innenfor kommunens økonomiske rammer. De fem kommunemålene skal være retningsgivende for årsbudsjett og økonomiplan, tildelingsbrev, virksomhetsstyring og rapportering. En god kobling mellom kommuneplanen og økonomiplanen skal bidra til mer effektiv ressursbruk for å oppnå kommunens mål på tvers av kommunen.

Kommunemålene skal bidra til bedre koordinering og mer samarbeid på tvers, og rette ressursene mot prioriterte områder. Utfordringene kommunen står overfor gjelder hele kommunen og ingen enkeltsektor kan løse de alene. Nettopp derfor er målene felles for hele kommunen og går på tvers av sektor og organisering. Fem felles, tverrgående mål gjøre kommunen bedre i stand til å prioritere, samt bidra til en bedre sammenheng i styringen. Kommunens krevende økonomiske situasjon nødvendiggjør større grad av prioritering med hensyn til hva kommunen skal drive med. Et bevisst forhold til hva som er kommunes kjerneoppgaver synes avgjørende. Effektiviseringsprogrammet har dette med som et viktig perspektiv og vurderes konkret i sektorgjennomgangene.

1.4 Effektiviseringsprogrammets mandat

Effektiviseringsprogrammet er forankret i byrådets politiske fundament, Hammersborgerklæringen, hvor det står at byrådet skal:

«Gjennomføre et effektiviseringsprogram for hele kommunen som skal gå gjennom de ulike sektorene, identifisere unødvendig dobbeltarbeid og anbefale tiltak som frigjør ressurser til bedre tjenester.»

I august 2024 sluttet byrådet seg til følgende mandat for programmet:

«Å utrede mulige grep for å drifte kommunen mer effektivt (med mindre ressursbruk) og få mer ut av kommunale midler. Herunder om virksomheter kan slås sammen, reduseres eller legges ned, og om det er oppgaver kommunen bør slutte med, nedskalere eller løse på en annen måte.»

Effektiviseringsprogrammet skal sees i lys av den krevende økonomiske situasjonen kommunen står i, og de samfunnsflokene kommunen har identifisert i planstrategien som de største utfordringene.

Effektiviseringsprogrammet skal bidra til å skape økt økonomisk handlingsrom for gjennomføring av byrådets politiske prioriteringer, og ruste kommunen til å møte de store samfunnsflokene på en god måte. Dette er gjort ved å finne potensial for å forbedre effektiviteten i kommunen gjennom et tydeligere fokus på kjerneoppgavene. Effektiviseringsprogrammet har lett etter muligheter for å øke inntektene, kutte kostnader og redusere kommunens aktivitetsnivå, samt satt søkelyset på om det er oppgaver kommunen bør slutte med, nedskalere eller løse på en annen måte

Fornebubanen, prosjekt Ny vannforsyning Oslo og Filipstad Infrastruktur er ikke omfattet av programmet. Det samme gjelder kommunens aksjeselskaper.

1.5 Arbeidsform i sektorgjennomgangene

Metodikken i Effektiviseringsprogrammet har vært sektorgjennomganger. Alle byrådsavdelinger med underliggende virksomheter er gjennomgått med sikte på å identifisere unødvendig dobbeltarbeid, finne potensial for effektivisering og anbefale tiltak som frigjør ressurser til bedre tjenester.

I løpet av 2025 er det gjennomført en systematisk gjennomgang av alle sektorene, samtidig som det er arbeidet med problemstillinger som går på tvers av sektorene. Gjennomgangen av Byrådslederens kontor (BLK), Helse (HLS) og av Finans (FIN) avviker noe fra de øvrige sektorgjennomgangene:

- BLK: Byrådslederens kontor har en todelt rolle og sektorgjennomgangen har derfor vært delt i to. Den ene delen er en ordinær gjennomgang som dekker rollen som byrådsavdeling, med tradisjonell virksomhetsstyring av underliggende etater (Beredskapsetaten (BER), Kommuneadvokaten (KAO) og Rådhusets forvaltningstjeneste (RFT)). Den andre delen av gjennomgangen undersøker viktige prosesser i byrådsavdelingene, som en følge av at Byrådslederens kontor er ansvarlig for budsjettkapittel 120 og for administrative fellesfunksjoner for byrådsavdelingene.

- FIN: FIN-sektor gjennomgås med spesiell vekt på fellestjenester. Etatene i FIN-sektor omorganiseres i løpet av 2025 ved at tre etater blir til to, og enkeltvis gjennomgang av dagens etater vil derfor ha begrenset fremtidig verdi.
- HLS: Bydelene, som er organisert under Helse (HLS), er ikke gjennomgått som en del av sektorgjennomgangen. Dette er i første rekke begrunnet i at den pågående bydelsreformen peker i retning av at både antall bydeler og bydelenes oppgaver endres, og at en enkeltvis gjennomgang av dagens bydeler ville ha liten fremtidig verdi. Effektiviseringsprogrammet har istedenfor sett på muligheten for å få frem bedre styringsdata knyttet til bydelenes tjenester. Det har blant annet blitt sett på mulighetene for å bruke KOSTRA bedre for å sammenligne bydelenes tjenesteproduksjon. Sentrale spørsmål i arbeidet har vært hvordan styringsdata defineres og hva det omfatter, hvilke forbedringsbehov som finnes og hva bydelene selv har behov for. Redegjørelsen av dette arbeidet er nærmere omtalt i delrapport 9 om tverrgående problemstillinger.

Effektiviseringsprogrammets funn og anbefalinger presenteres i ni delrapporter, én for hver av de åtte sektorene, og én for tverrgående problemstillinger.

1.6 Arbeidsform for tverrgående problemstillinger

Effektiviseringsprogrammet har hovedsakelig arbeidet med sektorgjennomganger, som beskrevet i delkapittel 1.5. Arbeidet med tverrgående problemstillinger er et resultat av at ulike virksomheter har løftet problemstillinger og foreslått tiltak som gjelder flere enn én virksomhet, ofte på tvers av sektorer, og som treffer kommunen i sin helhet. Dette arbeidet har derfor fulgt en annen metode, og har blitt utarbeidet av Effektiviseringsprogrammet.

Proessen startet høsten 2025 med en gjennomgang med berørte virksomheter, for å kategorisere foreslåtte tverrgående problemstillinger og tiltak fra vårens sektorgjennomganger. I første omgang ble problemstillingene og tiltakene sortert etter hvor mange virksomheter som ble antatt berørt. Effektiviseringsprogrammet gjennomgikk antatt omfang og kompleksitet per problemstilling og tiltak. En slik gjennomgang med berørte virksomheter er også gjennomført for problemstillinger og tiltak som har fremkommet i høstens sektorgjennomganger.

To vurderingskriterier ble lagt til grunn for å bestemme om problemstillingene skulle utredes nærmere som en del av Effektiviseringsprogrammet. Det første vurderingskriteriet var hvorvidt tiltaket allerede var igangsatt eller planlagt igangsatt. Igangsatte eller planlagte tiltak er ikke utredet nærmere i høstens gjennomgang. Det andre vurderingskriteriet var verifisering av hvor reell problemstillingen faktisk var, og om andre berørte parter – som selv ikke hadde fremmet forslaget, mente det var en reell problemstilling eller forslag til tiltak. For å vurdere dette ble det gjennomført samtaler og arbeidsmøter med relevante parter.

Som følge av denne prosessen ble det valgt å fokusere på store, sentrale tverrgående problemstillinger. Svært konkrete foreslåtte tiltak av mindre omfang og lavere kompleksitet ble valgt bort.

Det ble videre gjort en vurdering av hvorvidt de valgte tverrgående problemstillingene kunne kategoriseres under et helhetlig, overordnet tema. Tverrgående styringsutfordringer er benyttet som en samlebetegnelse for problemstillingene som beskrives i rapporten. Temaene kostnadsfokus i styringen, styringsdata, og fragmentering av ansvar og beslutninger er blitt benyttet for å beskrive ulike deler av de tverrgående styringsutfordringene.

Figur 7. Sentrale temaer for tverrgående styringsutfordringer i delrapport 9



For arbeidet med disse sentrale tverrgående styringsutfordringene er det valgt en metodisk tilnærming som kombinerer arbeidsmøter med dokumentstudier og innhenting av styringsdata. Formålet med arbeidsmøtene har vært å drøfte, avklare og sammen utvikle forslag til videre arbeid knyttet til de konkrete temaene og problemstillingene, sammen med relevante, sentrale parter. Arbeidsmøter har blitt gjennomført med representanter fra byrådsavdelingene og virksomhetene, med kunnskap og erfaring tilknyttet temaene. Utgangspunktet for arbeidsmøtene har vært en kombinasjon av observasjoner og beskrivelse av problemstillingene som er fremkommet gjennom sektorgjennomgangene, spesifikke spørsmål knyttet til ulike deler ved problemstillingene, og ulike forslag til videre retning for arbeidet. Effektiviseringsprogrammet har videre gjennomgått relevante eksisterende dokumenter, herunder gjennomførte evalueringer og initiativer. I tillegg er dokumentasjon knyttet til pågående og planlagt igangsatte prosjekter og initiativer gjennomgått. Styringsdata har blitt innhentet der dette har vært relevant.

Innenfor kostnadsfokus i styringen er det innhentet data om lønn fra Oslo kommune og utvalgte nabokommuner i felles bolig- og arbeidsmarked. I tillegg er det gjennomført oppfølgingssamtaler med nabokommunene for kvalitetssjekk av data, samt spørsmål om konsekvenser av ulik lønnspolitikk.

Arbeidet med de tverrgående problemstillingene har videre blitt tett koblet til observasjoner og funn fra de øvrige sektorgjennomgangene, særlig gjennomgang av BLK og FIN sektor. I den forbindelse har funn fra Effektiviseringsprogrammets spørreundersøkelse om styring blitt benyttet både i delrapport om BLK og tverrgående problemstillinger.

Anbefalingene fra Effektiviseringsprogrammet baserer seg på gjennomgått materiale, og beskrivelse av dagens situasjon og pågående prosesser for hvert tema. Anbefalingene er ment som en pekepinn for hva kommunen burde fokusere på i sitt videre arbeid med problemstillingene. I motsetning til sektorrapportene viser ikke delrapport 9 konkrete tiltak for hver problemstilling. Effektiviseringsprogrammet peker imidlertid på retninger for videre arbeid og forslag til utredninger for de ulike problemstillingene og arbeid med effektivisering i kommunen. Mange av problemstillingene og de overordnede temaene vil være kjent, men rapporten gir en oversikt og supplerende innsikt gjennom å samle problemstillingene og anbefalt retning på tvers av sektorer.

For å sikre korrekte beskrivelser og relevante anbefalinger for videre retning, har tekstutkast blitt kvalitetssjekket av relevante aktører, som tidligere i prosessen har gitt innspill på de tverrgående problemstillingene og som berøres av utfordringene. Delrapporten har ikke blitt gjennomlest og kvalitetssikret av byrådsavdelingene. Det presiseres at Effektiviseringsprogrammets arbeid og anbefalinger står for programmets egen regning.

1.7 Forslagskasse

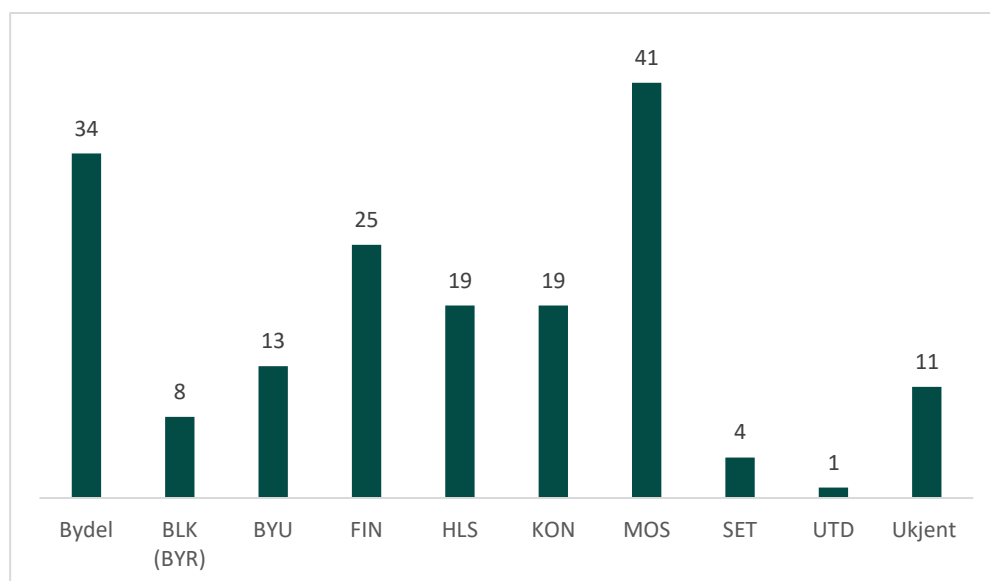
Effektiviseringsprogrammet opprettet en forslagskasse, hvor ansatte i kommunen har hatt mulighet til å komme med forslag til effektivisering. Det har vært mulig å sende inn forslagene anonymt, men også anledning til å oppgi arbeidssted og kontaktinformasjon. Forslagskassen ble opprettet i mars 2025 i forbindelse med det første digitale informasjonsmøtet som ble avholdt om Effektiviseringsprogrammet. Per 17.12.2025 har det kommet inn 174 forslag. Alle forslagene er lest, kategorisert og vurdert.

Figur 8. Forsiden til forslagskassen



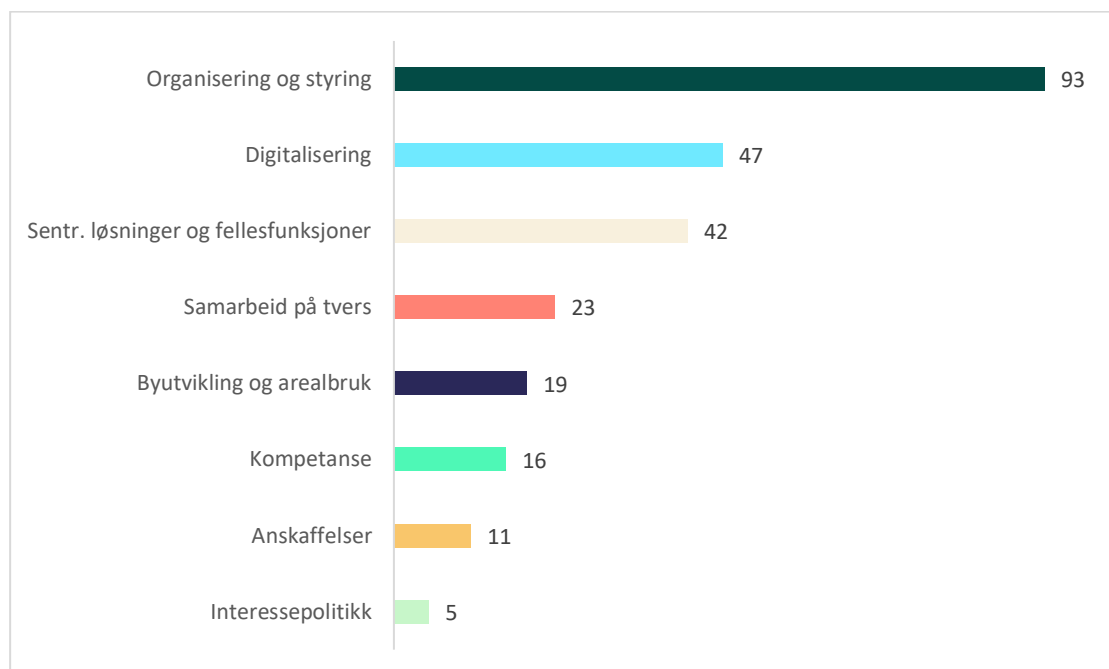
Forslagene kommer fra store deler av kommunen. Både etater, bydeler og byrådsavdelinger er representert. Figuren under viser sektorvis oversikt over hvor forslagene kommer fra. Virksomhetene er plassert under tilhørende sektor, mens byrådsavdelingene er plassert under BLK. Ett forslag er ikke tatt med, da innsender oppgir å være innbygger.

Figur 9. Sektorvis oversikt over hvor forslagene kommer fra



Siden ett registrert forslag (én innsending) kan inneholde mange forslag, summerer den tematiske opptellingen av forslagene seg til mer enn 174. Figuren under viser en grovkategorisert tematisk oversikt av forslagene. Majoriteten av forslagene handler om organisering og styring av kommunen. Ellers handler mange av forslagene om digitalisering, og behov for eller ønsker om sentraliserte løsninger og fellesfunksjoner.

Figur 10. Tematisk oversikt over forslagene



Hovedvekten av forslagene (150) er forslag til hvordan kommunen kan jobbe smartere. Ti av forslagene handler om ting kommunen kan slutte med eller fjerne, og fem om å øke inntektene i kommunen. 121 av forslagene berører mer enn én sektor, mens 23 forslag handler om effektivisering innad i én sektor og 13 om effektivisering i bydel.⁴

Innholdet i forslagene spenner fra smått til stort, alt fra å avvikle gaveordning for 25-årsjubilarer, til omorganisering av kommunen. Flere av forslagene er videresendt til andre byrådsavdelinger der hvor innholdet særlig angår deres arbeid. Noen av tiltakene har også blitt nærmere utredet av Effektiviseringsprogrammet og benyttet i tiltaksutviklingen.

⁴ Tallene summerer seg ikke til 174 da enkelte forslag har vært vanskelig å plassere i en kategori.

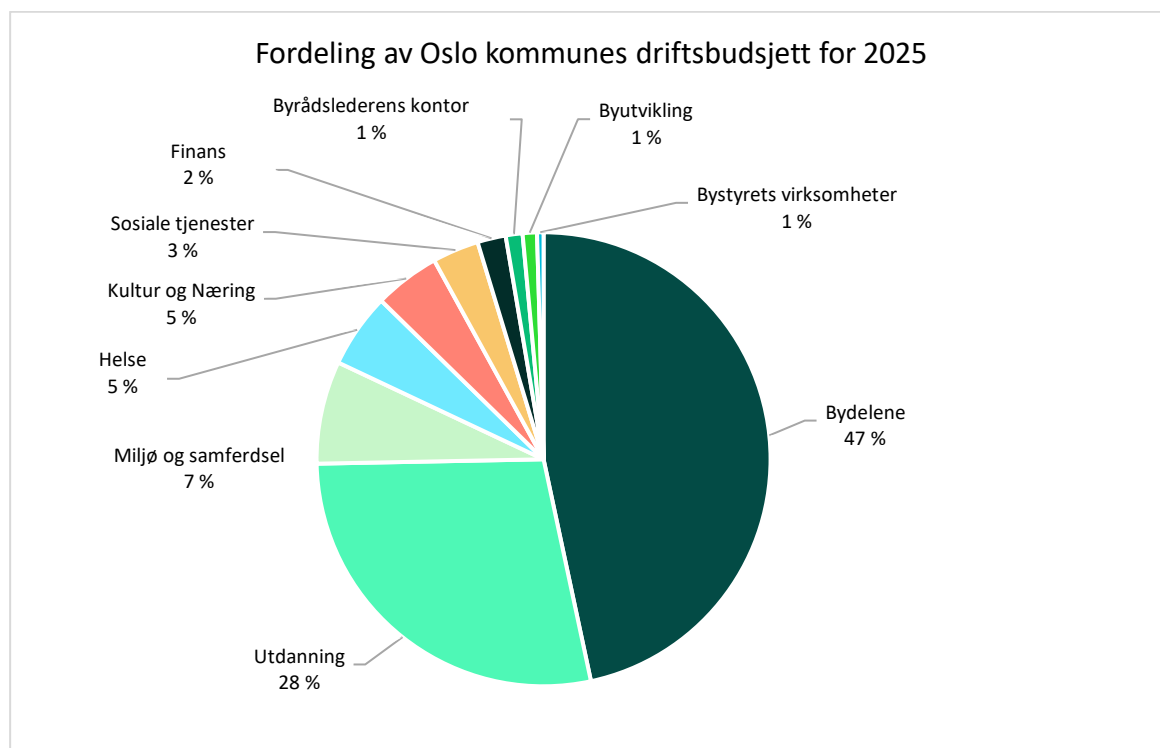
2 Oslo kommunes organisering og styring

Dette kapittelet gir en overordnet beskrivelse av hvordan Oslo kommune er organisert og hvordan styringen av kommunen er innrettet. Kapitlet er ment som et oppspill til neste kapittel, som vil synliggjøre kommunens styringsutfordringer, særlig knyttet til helhetlig styring og det å jobbe på tvers av sektorer. Tverrsektorielt samarbeid er avgjørende for å løse samfunnsflokene nevnt i kapittel 1. Oslo kommune er landets største kommune med et folketall på i underkant av 730 000.⁵ Kommunen skiller seg fra andre ved å være eneste kommune som:

- kombinerer parlamentarisk styringssystem med bydelsutvalgsordning
- har både kommunale og fylkeskommunale oppgaver
- er eget tariffområde
- har hovedstadsfunksjoner

Kommunens budsjett utgjør om lag 100 mrd. kroner, hvorav rundt 80 mrd. utgjør driftsbudsjettet og rundt 20 mrd. investeringsbudsjettet. Budsjettet dekker alle kommunale tjenester, inkludert helse og omsorg, oppvekst og utdanning, samferdsel, kultur, miljøtiltak og administrasjon. Ettersom Oslo har fylkeskommunale funksjoner, ligger det i dette også ansvar for videregående opplæring, tannhelse og barnevern. Kommunen har i 2025 ca. 57 000 ansatte som utgjør et samlet antall årsverk på 45 000.

Figur 11. Fordeling av Oslo kommunes driftsbudsjett for 2025 (bykassen)



Kilde: Framsikt / Oslo kommunes nettsider

⁵ 727 800 innbyggere ved utgangen av september 2025.

2.1 Oslo kommunes styringssystem

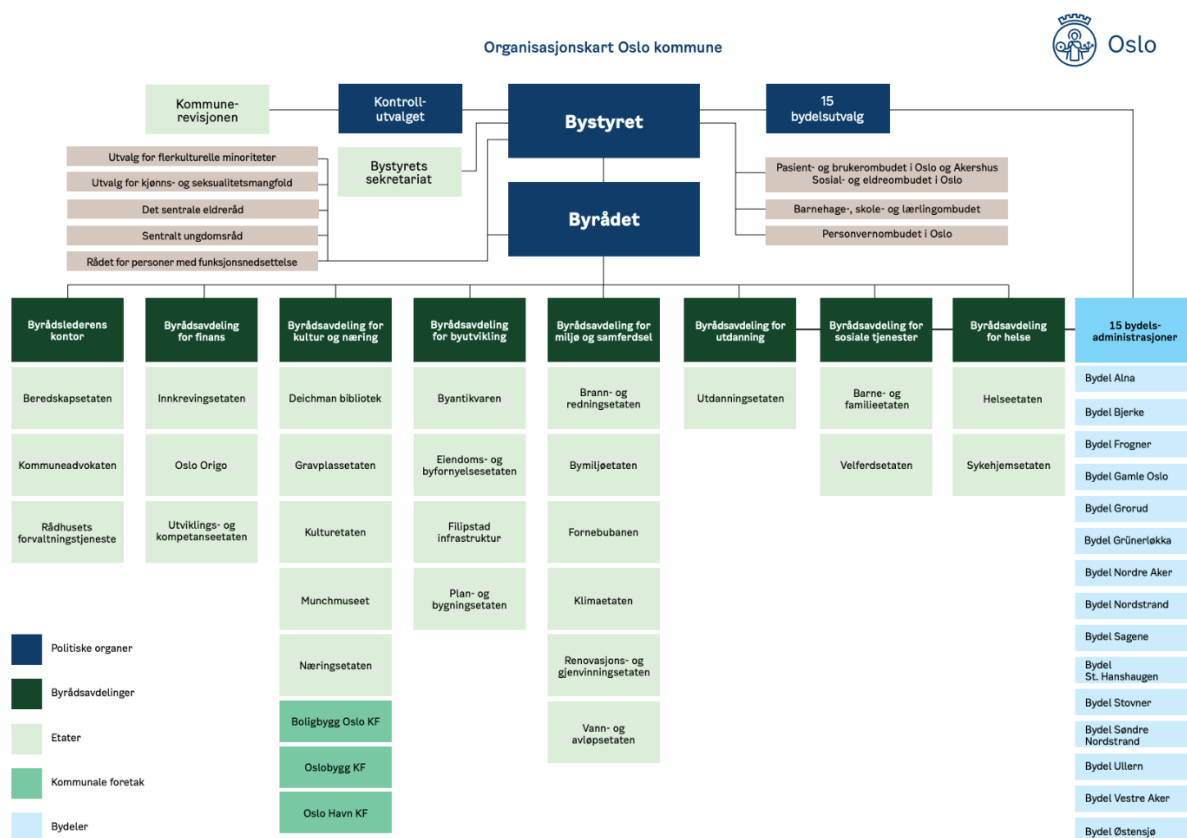
Oslo kommune har et parlamentarisk styringssystem. Styringssystemet er utviklet med den statlige parlamentariske ordningen som modell. Kjernen i det parlamentariske systemet i kommunen er at byrådet må være sammensatt på en slik måte at det aksepteres av et flertall i bystyret. Byrådet står ansvarlig overfor bystyret, på samme måte som regjeringen står ansvarlig overfor Stortinget. Begrunnelsen for innføringen av ordningen i 1986, var behovet for en tydeligere ansvars plassering for styringen i kommunen, og særlig for økonomistyringen.

Oslo kommune har også en bydelsutvalgsordning, innført i 1988. Bydelsutvalget er bydelens folkevalgte organ og øverste politiske ledelse. Det består av 15 representanter, som velges av innbyggerne i bydelen for fire år av gangen. Selv om byråd og bydelsutvalg i kommuneloven er sideordnede organer, er den parlamentariske ordningen Oslo kommunes overordnede styringssystem. Byrådet kan derfor ikke instruere bydelsutvalgene. Utgangspunktet for at byrådet likevel kan ivareta et parlamentarisk ansvar for hele kommunens virksomhet, inkludert bydelene, er blant annet byrådets tilsynsansvar overfor bydelene. Tilsynet skjer primært ved gjennomgang av budsjett og årsrapporter mv. Ved betydelig avvik skal byrådet fremme forslag til bystyret om iverksettelse av korrektive tiltak eller instruksjon av bydelsutvalget.

2.2 Oslo kommunes organisering

Figuren under gir en oversikt over kommunens organisering per desember 2025.⁶

Figur 12. Organisasjonskart Oslo kommune



⁶ Fra januar 2026 vil de tre etatene under Byrådsavdeling for finans bli erstattet av to nye etater: Økonomi- og forvaltningsetaten (OKF) og Digitaliseringsetaten (DIG).

Bystyret

Bystyret er kommunens øverste politiske organ og består av 59 folkevalgte medlemmer, valgt hvert fjerde år. Bystyret fastsetter hovedlinjene for byens utvikling og kommunens tjenester, blant annet gjennom vedtak av budsjett. Det fører også tilsyn med byrådet og administrasjonen, og kontrollerer at vedtak blir fulgt opp. Gjennom vedtak og kontrollfunksjon legger bystyret viktige premisser for virksomhetsstyringen i kommunen.

Byrådet

Byrådet leder kommunens administrasjon og er ansvarlig for å gjennomføre bystyrets vedtak. Byrådet har ansvar for den daglige driften av kommunen og de tjenestene kommunen leverer til innbyggerne. Dette innebærer å tilby nødvendige helse- og omsorgstjenester, grunnskoleopplæring, barnehage og spesialundervisning, samt barnevernstjenester, sosialtjenester, herunder økonomisk sosialhjelp, kvalifiseringsprogram og tiltak for personer med rusproblemer og psykiske lidelser. Kommunen har også ansvar for fylkeskommunale tjenester som videregående opplæring, kollektivtrafikk, fylkesveger og tannlegetjenester.

Byrådet fremmer saker for bystyret og har ansvar for å gjennomføre bystyrets vedtak, inkludert forslag til budsjett og langsiktige planer for byens utvikling. Byrådet ledes av byrådslederen. De øvrige medlemmene i byrådet, kalt byrådene, styrer hver sin byrådsavdeling. I utgangspunktet ligger alt av kommunens myndighet i bystyret, men byrådet er gitt avgjørelsesmyndighet i en rekke saker, og har også videredelegert myndighet til underliggende virksomheter i stort omfang. Byrådet og byrådenes instruksjonsmyndighet overfor underliggende virksomheter utøves gjennom vedkommende byrådsavdeling. Dette sikrer at administrasjonen følger byrådets politiske mål. Den enkelte byråd har det parlamentariske ansvaret for sin sektor.⁷

Byrådsavdelingene

Byrådsavdelingene fungerer som sekretariater for byrådene og har to hovedroller; gi faglige innspill til hvordan byrådets politikk best kan utformes og iverksettes, og sørge for iverksetting av byrådets og bystyrets vedtatte politikk. Som sekretariat for politisk ledelse er byrådsavdelingene avhengig av de øvrige virksomhetene i kommunen (etater, bydeler og foretak) for å kunne gi gode råd og presentere handlingsalternativer. Byrådsavdelingene og virksomhetene bidrar alle i produksjon av beslutningsgrunnlag som fører til politikkkutforming og iverksetting av politiske vedtak. I rollen som virksomhetstyrer utøver byrådsavdelingene administrasjon av underliggende virksomheter på byrådets vegne.

Hver byrådsavdeling ledes administrativt av en kommunaldirektør. En viktig oppgave for kommunaldirektørene generelt er å bidra til samordning. Byrådslederens kontor (BLK) og Byrådsavdeling for finans (FIN) har et særskilt koordineringsansvar.

Byrådsavdelingene er organisert i selvstendige ansvarslinjer gjennom avdelingsstrukturen. Samtidig inngår avdelingenes budsjetter og administrative fellesfunksjoner som et eget budsjettkapittel 120 der byrådslederen har virksomhetslederansvar. Gjennomgangen av BLK-sektor har dermed omfattet ikke bare BLK, men også byrådsavdelingene samlet, se delrapport 7. Per 2025 er det åtte byrådsavdelinger. Avdelingenes ansvarsområder er beskrevet i respektive delrapporter per sektor.

⁷ Innført i 1992. Før den tid opererte byrådet kun som kollegium.

Etater og foretak

Oslo kommune opererer med tre tilknytningsformer for virksomheter som ikke er en del av byrådet og byrådsavdelingene: etat, kommunalt foretak og bydel. Valg av tilknytningsform avhenger av hvilke oppgaver som skal løses. Tilknytningsform er avgjørende for rettslig status, styrings-, kontroll- og tilsynslinjer, og de ansattes status.

Etat blir brukt som en fellesbetegnelse på virksomheter som følger de vanlige styringslinjene i henhold til kommuneloven. De kommunale foretakene har større frihet hvor blant annet virksomhetsleder har ansvar og myndighet for virksomheten innenfor de fullmaktene og instruksene som er gitt av overordnet organ.

Etatenes og foretakenes ansvarsområder er beskrevet i respektive delrapporter per sektor.

Bydelene

Oslo er delt inn i 15 bydeler.⁸ Bydelene ledes av folkevalgte bydelsutvalg, mens administrasjonen ledes av en bydelsdirektør som er underlagt både byrådet (gjennom byrådsavdelingene) og bydelsutvalget.

Bydelsutvalgene ivaretar lokale behov og interesser, og gir innbyggerne en mulighet til å påvirke beslutninger som har betydning for deres lokalmiljø. Bydelsutvalget har ansvar for tjenester som barnehager, barnevern og helse- og sosialomsorg, og fører tilsyn med at administrasjonen følger vedtakene. Behandlingen av enkeltsaker i bydelene er lagt til bydelsadministrasjonen, enten tildelt direkte fra bystyret eller delegert via byrådet og ansvarlig byråd.

Bystyret tildeler budsjett, mens bydelsutvalget fordeler midlene og bydelsadministrasjonen sørger for at bydelen holder seg innenfor rammene. Bydelenes budsjettrammer er basert på kriterier som reflekterer befolkningssammensetning og levekår.⁹

2.3 Sentrale styringsdokumenter og føringer for styringen i kommunen

Kommuneplanen er Oslo kommunes øverste styringsdokument og består av en samfunnsdel og en arealdel. I tillegg har kommunen et mangfold av andre planer. Under kommuneplanens samfunnsdel opererer Oslo kommune med strategier, temaplaner og handlingsplaner. Effektiviseringspotensialet som ligger i det å redusere antall samfunnsplaner, effektivisere planprosessen og få frem alternativer til planer er behandlet i delrapport 7.

Økonomiplanen er kommuneplanens handlingsdel, og bidrar til å balansere mellom inntekter og utgifter, håndtere økonomisk usikkerhet, og gi oversikt over det økonomiske handlingsrommet de neste årene. Byrådet har ansvar for å utarbeide forslag til budsjett og økonomiplan. Prosessen starter tidlig på året med innhenting av prognoser, analyser og innspill fra byrådsavdelinger og underliggende virksomheter. Byrådet prioriterer politiske satsinger og fordeler midler mellom sektorer. Forslaget legges frem for bystyret i september. Effektiviseringspotensialet i budsjettprosessen er behandlet i delrapport 7. Bystyret behandler budsjettforslaget gjennom utvalgsarbeid og politiske forhandlinger før endelig budsjettvedtak i desember. Vedtaket gir rammer for drift, investeringer og måloppnåelse i kommunen.

⁸ Per desember 2025 har byrådet på høring forslag om 6-8 bydeler som gitt bystyrevedtak i 2026, vil være etablert fra 2028.

⁹ Systemet skal sikre rettferdig fordeling og effektiv ressursbruk, i motsetning til skjønnsbaserte budsjetter. Fordelingen tar hensyn til demografi, som antall innbyggere og aldersstruktur, samt faktorer som utdanning, inntekt, boforhold og familiestatus.

Etter bystyrets budsjettvedtak sender byrådsavdelingene tildelingsbrev til virksomhetene med forventninger, mål og krav til rapportering. Virksomhetene utarbeider årsplaner og følger opp gjennom løpende resultatrapportering. Avvik håndteres med korrigerende tiltak. Budsjettoppfølging skjer gjennom tertialrapporter og årsrapportering.

Anbefalinger knyttet til rapportering mer generelt er også behandlet i delrapport 7.

Byrådslederen har det overordnede, strategiske ansvaret for utvikling av virksomhetsstyringen i kommunen. Instruks for virksomhetsstyring er ett av flere virkemidler byrådet har for å utvikle styring og ledelse i Oslo kommune. Instruksen omfatter både byrådsavdelingenes styring og oppfølging av underliggende virksomheter, og den interne styringen og oppfølgingen innad i den enkelte virksomhet. Virksomhetsstyring omfatter styring og ledelse på alle nivåer i kommunen, også på tvers. Det handler om ledelse, styring og kontroll for å gjennomføre politiske vedtak og følge opp budsjetter og planer. Virksomhetsstyringen skal sikre etterlevelse av lover og regler, og bidra til best mulig resultat innen kommunens roller som tjenesteleverandør, forvalter og tilrettelegger. Retningslinjer for styringsdialogen mellom byrådsavdelingene og underliggende etater skal bidra til en samordnet, helhetlig praksis og begrepsbruk på tvers av byrådsavdelingene. Retningslinjene skal sikre ivaretagelsen av et flerårig perspektiv og helheten i etatens samfunnsoppdrag, og bidra til at styringsdialogen innrettes mot læring og forbedring.

Mål- og resultatstyring (MRS) er grunnleggende styringsprinsipp i kommunen.¹⁰ MRS bygger på tre forutsetninger: Strategisk styring mot overordnede mål, delegering av myndighet, og ansvarliggjøring for resultatene og måloppnåelsen. Det innebærer at politiske mål konkretiseres og følges opp gjennom måling, rapportering og evaluering. Dette skal sikre at ressursene brukes effektivt og at tjenestene gir ønsket effekt for innbyggere og samfunn.

¹⁰ Siden 1987 har målstyring vært et styringsprinsipp i Oslo kommune, jf. bystyremelding 3/87.

3 Tverrgående styringsutfordringer

Gjennom arbeidet med effektiviseringsprogrammet har det blitt identifisert flere overordnede og tverrgående styringsutfordringer i kommunen. Et fellestrekk ved disse utfordringene er at de er krevende å tallfeste og løse gjennom enkelttiltak, og det presenteres derfor ikke tiltakskort for dem. Utfordringene kan heller ikke løses ved tiltak innenfor én sektor, men krever tiltak på tvers av kommunens styringslinjer. Dette gjør utfordringene mer krevende å løse, samtidig som det ligger et stort effektiviseringspotensial for kommunen i bedre og mer samordnet styring. Det vil også være nødvendig å løse flere av de tverrgående styringsutfordringene dersom kommunen skal klare å møte samfunnsflokene på en helhetlig måte, og nå de fem, felles kommunemålene kommunen har vedtatt.

I dette kapitlet vil vi først belyse hvordan kommunens organisering kan være en utfordring for tverrgående styring. Vi vil deretter gjennomgå spesifikke tverrgående problemstillinger som er identifisert i forbindelse med Effektiviseringsprogrammets sektorgjennomganger.

3.1 Kommunens organisering utfordrer tverrgående styring

Kommunens organisering fungerer godt til å løse oppgaver og yte tjenester innenfor én sektor. Sektororganisering der den enkelte byråd har det parlamentariske ansvaret for sin sektor, kombinert med linjeansvaret, gjør at den vertikale styringen av kommunen virker svært effektivt. Utfordringene oppstår der det er behov for tverrgående prosesser og samordning, altså en større grad av vertikal styring. Sektororganiseringen blir i den sammenheng en barriere for en samordnet politikk og styring.

Effektiviseringsprogrammet erfarer at jo lenger ned i organisasjonen en kommer, jo sterkere oppleves utfordringene knyttet til manglende helhetlig samordning og styring. Flere av virksomhetene opplever at signaler fra ulike byrådsavdelinger kan være i konflikt, noe som skaper styringsutfordringer. Dette kan være et resultat av at Oslo kommune har en organisering der byrådsavdelingene har politisk ansvar, mens etatene og virksomhetene leverer tjenester på tvers. Eksempelvis kan virksomhetene motta oppdrag fra ulike byrådsavdelinger som ikke er likelydende eller direkte motstridende. En etat som for eksempel Bymiljøetaten jobber innenfor flere politikkområder samtidig, og kan motta motstridende styringssignaler om å bevare naturen versus utbygging av flere boliger. Dette illustrerer at det kan eksistere iboende målkonflikter, og at prioriteringer og krav kan kollidere når oppdrag kommer fra flere byrådsavdelinger. Videre kan samordning av oppdragsstyring være utfordrende dersom virksomhetene har fått oppdrag om samordning, men ikke har likelydende tekst i sine tildelingsbrev. Virksomhetene kan oppleve at styringssignalene er i konflikt dersom det blir utfordrende å prioritere rekkefølge på oppdrag og samarbeide for å nå overordnede mål.

Blant annet med bakgrunn i disse utfordringene har kommunen innført fem felles, tverrgående mål. De fem kommunemålene gir retning til hele kommunens arbeid gjennom kommuneplanens samfunnsdel, og operasjonaliseres i budsjett- og økonomiplanen gjennom sektormål med tilhørende tiltak og resultatindikatorer. Dette er et forsøk på å få til en bedre samordning og prioritering på tvers av kommunen. I tillegg er det et forsøk på et effektiviserende grep ettersom det bidrar til at alle skal arbeide helhetlig i samme retning, i stedet for at mål spriker mellom sektorer og virksomheter. Samtidig er det krevende å få til dette i praksis. Kommunemålene er, som de må være, relativt generelle og overordnede, og det er derfor viktig at disse målene spisses i gode sektormål som gjelder for sektorer og virksomheter. Det må videre sikres at

sektormålene ikke går i ulike retninger og skaper målkonflikter, eller at resultatindikatorene gir uheldig prioritering av innsats ettersom det som måles gjerne blir viktigst.

Det store planmangfoldet i kommunen representerer videre en utfordring for å få til en helhetlig prioritering av innsatsen, da det ikke nødvendigvis er samsvar mellom de overordnede kommunemålene, og mål og tiltak som presenteres i kommunens planer. Omfanget av konkurrerende mål og tiltak medfører både målkonflikter, uklarhet rundt hva som skal prioriteres, lite effektiv bruk av ressurser, og fragmenterte prosesser. Det oppfattes gjerne som handlekraft å utarbeide planer i kommunal sammenheng, men det er viktig å være klar over at det er ressurskrevende å lage planene samt sørge for at mål og tiltak ikke konkurrerer med hverandre, eller i verste fall skaper målkonflikter.

Helhetlig og samordnet styring i en stor og kompleks organisasjon er krevende, men det er ingen tvil om at sektororganiseringen vanskeliggjør den helhetlige styringen ytterligere. Foruten om felles kommunemål, finnes det flere andre mekanismer i systemet som søker å bidra til å bøte på utfordringer ved linjeorganiseringen. Eksempler på dette er BLK og FIN sine sektorovergripende roller og særskilte samordningsansvar, kommunaldirektørmøter og kommunaldirektørenes ansvar for å bidra til samordning, Instruks for virksomhetsstyring¹¹, Retningslinjer for styringsdialogen mellom byrådsavdelingene og underliggende etater¹², høringsinstituttet, byrådsnotater mv. Disse mekanismene løser noe av utfordringene, men er etter Effektiviseringsprogrammets oppfatning ikke tilstrekkelige. En av hovedutfordringene er at det er få insentiver i systemet, både på politisk og administrativt ledelsesnivå, til å faktisk samordne styringen. Når mål, budsjettmidler og hva virksomhetene måles på, ikke vektlegger samordnet styring og innsats, skal det mye til for at det er det som prioriteres. Når dette også sees sammen med mengden bestillinger, forventninger, arbeidstempo, rapporteringskrav, politisk detaljstyring og frykt for å gjøre feil, skapes det en uheldig dynamikk. For det første er det fare for at det blir viktigere å gjøre ting riktig, enn å gjøre de riktige tingene. For det andre utfordrer det muligheten til helhetlig tenkning og prioritering. Resultatet blir at det som til enhver tid brenner mest, enten i form av politisk oppmerksomhet eller medias søkelys, prioriteres. Og det er sjeldent samordnet og helhetlig styring av kommunen som står på agendaen.

En tilleggsutfordring er at det er høyst uklart hvordan tverrgående, vertikal styring kan se ut i praksis, da verken den nasjonale forvaltningen eller andre kommuner har lyktes i dette. I staten gjøres det forsøk på å samordne forvaltningen, blant annet gjennom etatssamarbeidet for utsatte barn og unge, og livshendelsene. Erfaringer fra disse er at det er svært krevende å få til. Like fullt er dette avgjørende for kommunen å prioritere framover. Samfunnsflokene (jf. kapittel 1) utfordrer tradisjonelle strukturer og styringsansvar. For å klare å møte samfunnsflokene på en god måte er kommunen nødt til å samordne innsatsen. Det krever en helhetlig tilnærming og samarbeid om felles løsninger til beste for innbyggerne.

Gjennom kommuneplanens samfunnsdel, hvor byrådet har blitt enige om en klar og tydelig visjon for byen og samlet seg rundt fem, felles kommunemål, har byrådet lagt til rette for at de sammen skal styre byen som ett byråd. Dette er et viktig skritt på veien mot en mer helhetlig og samordnet styring av kommunen.

¹¹ Se bl.a. punkt 3.2.2 «Byrådsavdelingene og virksomhetene har et felles ansvar for å ta initiativ til samhandling og samordning mellom sektorer og virksomheter der det er nødvendig for å nå felles eller overordnede mål, gjennomføre vedtatte planer og strategier og skape bedre tjenester for innbyggerne.»

¹² Se bl.a. kapittel 3.3 «En kommune – samhandling på tvers».

3.2 Kostnadsfokus i styringen

Følgende delkapittel omhandler kostnadsfokus i styringen. Vi ser på byrådsavdelingens virksomhetsstyring, utfordringer med høyt ambisjonsnivå i kommunen, og utfordringer knyttet til kommunens ulike finansieringsmodeller og internprising.

3.2.1 Byrådsavdelingens virksomhetsstyring og sammenheng med effektiv drift

Dette temaet er nærmere beskrevet i kapittel 6 i Effektiviseringsprogrammets delrapport om sektorgjennomgang av Byrådslederens kontor. Nedenfor følger en sammenfatning av hovedinnholdet fra kapittel 5 fra delrapport 7, med beskrivelse av dagens situasjon og anbefalinger for veien videre.

3.2.1.1 Beskrivelse av dagens situasjon

Virksomhetsstyring i kommunen skjer gjennom formelle prosesser, styringsdialog og oppfølging av mål og indikatorer. Virksomhetsstyringen skal tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. Effektiviseringsprogrammets gjennomgang viser at det varierer hvor mye ressurser de ulike byrådsavdelingene bruker på virksomhetsstyringen.

De mest ressurskrevende oppgavene er dialog om virksomhetens budsjett og oppfølging av konkrete oppdrag virksomhetene har fått, blant annet i tildelingsbrevet. Langsiktig utviklingsarbeid, som å utarbeide gode mål og resultatindikatorer som virksomhetene skal jobbe etter og måles på, nedprioriteres ofte til fordel for rollen som sekretariat for politisk ledelse. Tildelingsbrev er et sentralt verktøy for å operasjonalisere politiske mål, men kun 12 % av målene i 2025 omhandler effektivitet. Av 233 mål gjelder bare 27 effektivisering, og indikatorene fremstår som lite målbare og i begrenset grad relevante. Dette viser at kostnadseffektivitet er viet relativt liten plass i styring og oppfølging av virksomhetene.

God praksis i offentlig sektor tilsier at virksomhetene selv har ansvar for å identifisere og håndtere risikoer som kan påvirke måloppnåelsen, både strategisk og operasjonelt. Byrådsavdelingene bør normalt ikke detaljstyre risikostyringen eller pålegge konkrete tiltak, men heller følge opp at virksomhetene har etablert hensiktsmessige systemer og strukturer.

Effektiviseringsprogrammets gjennomgang viser at byrådsavdelingene stort sett følger denne praksisen. Enkelte gir derimot uttrykk for at risiko knyttet til effektiv drift ofte nedprioriteres til fordel for andre områder.

En sentral del av god risikostyring er å ha en åpen og forberedt dialog mellom byrådsavdeling og etat. Formålet er å skape en felles forståelse av hvilke risikoer som er mest kritiske, og hva som er akseptabel risikotoleranse. Dette gir grunnlag for å prioritere risikoreduserende tiltak der de gir størst nytte, og dermed bidra til kostnadseffektiv drift. En slik dialog bør være strategisk og framoverskuende, og ikke oppfattes som detaljstyring. Det er legitimt og ønskelig at partene utveksler informasjon og vurderinger om vesentlige sider ved risikobildet.

Selv om dialog om risiko er viktig, viser gjennomgangen stor variasjon mellom byrådsavdelingene. Noen har god innsikt i virksomhetenes operasjonelle drift og oppnår konstruktive diskusjoner om risikotoleranse. Andre har begrenset kunnskap og får dermed mindre ut av dialogen. Dette kan svekke grunnlaget for strategiske beslutninger og effektiv ressursbruk.

Virksomhetenes syn på byrådsavdelingenes virksomhetsstyring

Effektiviseringsprogrammet har gjennomført en spørreundersøkelse blant virksomhetslederne i Oslo kommune for å kartlegge deres opplevelse av styringsdialogen, mål- og resultatstyring, rapportering og risikostyring. Undersøkelsen ble besvart av 24 av 27 virksomhetsledere, og gir et nyansert bilde av hvordan styringen oppleves.

Et klart flertall av virksomhetslederne er enige i at styringsdialogen handler om forhold som er viktige for å oppfylle samfunnsoppdraget, og at etatsstyringsmøtene fungerer etter hensikten. Samtidig er det variasjon i opplevelsen av politisk detaljstyring. Mens mange opplever at styringen skjer på et overordnet nivå, rapporterer et mindretall at de blir styrt på andre parametere enn det som er formulert i tildelingsbrev. De fleste virksomheter beskriver fagdialogen med byrådsavdelingen som åpen og tillitsfull, og opplever avdelingen som en kompetent sparringspartner.

Spørreundersøkelsen viser at effektivitet i drift ikke er en sentral del av styringsdialogen for alle virksomheter. Et flertall oppgir at økonomisk oppfølging primært handler om budsjettutvikling, og bare et mindretall mener at effektiv ressursbruk er et hovedtema. Likevel rapporterer mange at de legger frem styringsinformasjon som er relevant for å vurdere effektivitet, og at byrådsavdelingen stiller krav om rapportering og gevinstrealisering i større effektiviseringsprosjekter. Når det gjelder mål- og resultatstyring, opplever de fleste virksomhetene tildelingsbrevene som relevante. Likevel mener få virksomheter at indikatorene er gode nok til å vurdere om virksomheten drives effektivt. Kun et mindretall mener at de selv i stor grad kan påvirke måloppnåelsen.

I styringsdialogen virksomhetene har med byrådsavdelingene fremmer de ofte forslag til effektivisering, og både administrativ og politisk ledelse er stort sett positive til disse forslagene. Likevel er det delte meninger om byrådsavdelingenes kapasitet og kompetanse til å følge opp leveranser. Nesten halvparten av virksomhetene opplever at styringssignaler fra ulike byrådsavdelinger kan være i konflikt med hverandre, noe som skaper utfordringer i styringen. Samlet sett gir undersøkelsen inntrykk av at virksomhetene har tillit til styringsdialogen, men ser behov for tydeligere prioritering av ressursbruk og bedre sammenheng mellom mål, indikatorer og styringssignaler.

3.2.1.2 Anbefalinger fra Effektiviseringsprogrammet

Samlet sett anbefaler Effektiviseringsprogrammet at byrådsavdelingene bruker mer tid på styring, med tydeligere vektlegging av effektiv ressursbruk i virksomhetene. Videre er det behov for mer bevissthet knyttet til utvikling av målbare mål og gode resultatindikatorer, slik at de blir relevante i forbindelse med styringen av virksomheten. Effektiviseringsprogrammets gjennomgang viser også et behov for økt deling av god praksis og spisskompetanse på tvers av virksomhetene. I sum vil dette kunne styrke virksomhetsstyringen i kommunen og bidra til en mer effektiv kommunal drift.

3.2.2 Utfordringer ved høyt ambisjonsnivå og selvpålagte krav

Oslo kommune har på enkelte områder valgt et ambisjonsnivå for tjenestene som ligger noe høyere enn nasjonale minimumskrav. Dette er ofte begrunnet i politiske prioriteringer og et ønske om å levere tjenester med høy kvalitet og som reflekterer kommunens verdier. Ambisjonene kan gi gode resultater for innbyggerne, men de medfører også enkelte utfordringer.

Det kan gi økte kostnader, både direkte og indirekte, når kommunen stiller krav eller tilbyr tjenester som går utover det som følger av lovverket. Direkte kostnader oppstår når tjenestene utformes med høyere kvalitet eller større omfang enn minimumskravene. Indirekte kostnader kan komme gjennom mer komplekse anskaffelsesprosesser, høyere transaksjonskostnader for leverandører, og økt administrativ oppfølging. Strengere krav kan også redusere konkurransen i markedet, fordi færre leverandører har kapasitet eller vilje til å oppfylle kravene. Dette kan gi høyere priser og økt risiko for forsinkelser.

I tillegg kan et høyt ambisjonsnivå gjøre styring og prioritering mer krevende. Når kommunen legger til flere krav og standarder, øker kompleksiteten i tjenesteproduksjonen. Dette kan gjøre det vanskeligere å gjennomføre kostnadseffektive løsninger. Effektiviseringsprogrammet anbefaler at kommunen vurderer kost-nytte-effekten av dagens ambisjonsnivå og ser på hvordan kommunen kan balansere kvalitet og økonomisk bærekraft.

Eksempler på krav og ambisjoner som kan påvirke kostnadsnivået

Dette er ikke en uttømmende liste, men eksempler på områder hvor kommunen har stilt krav til tjenestene som kommunen yter, utover de krav som følger av lover og statlige pålegg.

Eksempelene illustrerer hvordan ambisjonsnivået i Oslo kommune på noen områder kan være høyere enn lovpålagte krav:

- **Utdanningssektoren:** Oslo har etablert tilbud som ikke er lovpålagte, for eksempel gratis kjernetid i AKS for 4. klasse, gratis sommerskole, språkopplæring på kveldstid for sjeldne språk, ekstra undervisningstimer i 1.–4. klasse og talentsatsinger. I tillegg har kommunen en lærertetthet som på mange skoler er høyere enn normen. Disse tiltakene gir et bredt og kvalitativt godt tilbud, men bidrar til at Oslo har høye driftsutgifter til grunnskole sammenlignet med andre store kommuner.
- **Barnehagesektoren:** Oslo har en grunnbemanningsavtale med mål om 50 % barnehagelærere og 25 % fagarbeidere i kommunale barnehager, selv om det ikke finnes nasjonale krav om fagarbeidere. Dette gir høyere lønnskostnader og mindre fleksibilitet i bemanningen. Det er også identifisert barnehager med svært høy andel pedagogiske ledere, hvor det kan være rom for justering.
- **Anskaffelser:** På enkelte områder stiller kommunen krav til klima, miljø og sosiale standarder som er strengere enn nasjonale krav. Dette kan medføre at leverandører må tilpasse verdikjeder og produksjonsprosesser, noe som gir økte kostnader og kan redusere antall tilbydere i konkurranser.
- **Byutvikling og tekniske normer:** Kommunen har egne veiledere og normer, som loftsveilederen, leilighetsnormen og parkeringsnormen. Disse kan bidra til kvalitet og forutsigbarhet, men kan også øke prosjekteringskostnader og gjøre reguleringsprosesser mer komplekse. Det pågår nå en gjennomgang for å forenkle og fjerne unødige eller overlappende krav.
- **Helse og sosiale tjenester (HLS og SET):** Kommunen har høyere veiledende satser for økonomisk sosialhjelp til livsopphold enn andre kommuner, aldersvennlig transport, kommunalt frikort, FRA, og en vederlagsforskrift som er rausere enn den nasjonale forskriften.

- **Renovasjon og miljøtiltak (MOS):** Kommunen har aktiviteter som ombruk, ISO-sertifiseringer og SirkuLær-programmet for skolebesøk. Disse er ikke lovpålagte, men støtter opp under kommunens miljømål. Kostnaden for hvert tiltak er anslått til rundt 2 mill. kroner per år.

Felles for disse eksemplene er at de har ambisiøse mål for tjenestene, men dette kan bidra til økte kostnader for kommunen. Det kan være hensiktsmessig å vurdere om ambisjonsnivåene gir ønsket effekt sett opp mot ressursbruken. Kommunen må vurdere om det er behov for en mer systematisk gjennomgang av slike krav.

Eksempler på at lønnsnivået i Oslo kommune er høyere enn andre kommuner i samme bo- og arbeidsmarked

Seksjon for personalledelse (PER) i FIN og Effektiviseringsprogrammet har i samarbeid innhentet lønnsdata fra utvalgte kommuner i Osloregionens felles bo- og arbeidsmarked.¹³ En oversikt fra KS sitt tariffområde viser at Oslo i 2024 har et lønnsnivå som er 9 % høyere enn nabokommunene Bærum, Asker, Lørenskog, Lillestrøm og Nordre Follo.

Det er også innhentet detaljerte lønnsdata fra de samme kommunene for utvalgte stillingstitler innen skole og oppvekst, helse, teknisk og administrasjon. Disse dataene bekrefter at Oslos lønnsnivå ligger over nabokommunene, men forskjellen varierer mellom stillingstitlene:

- Skole og oppvekst: Rektorer i Oslo har 10 % høyere lønn enn nabokommunene, mens barnehagelærere har 6 % høyere lønn.
- Helse: Sykepleiere i Oslo har 9 % høyere lønn, mens helsefagarbeidere ligger 11 % høyere. For psykologer er det større variasjon – Bærum og Lørenskog har høyere lønn enn Oslo.
- Administrasjon: Konsulenter/førstekonsulenter i Oslo har 14 % høyere lønn enn nabokommunene.

Det tas forbehold om at resultatene er basert på data mottatt fra kommunene, hvor det kan være ulikheter i bruken av stillingstitler og forskjeller i bruk av koder. Tabell 1 viser den samlede oversikten. I kolonnen ved navn «Oslo sammenlignet med nabokommunene» viser tall over eller under 100 % Oslo kommune sitt avvik fra snittet av de andre kommunene sin lønn for stillingstittelen. Det vil si at et tall over 100 betyr at lønnen er høyere i Oslo kommune.

Tabell 1 Oversikt over lønnsforskjeller i Oslo, sammenlignet med utvalgte nabokommuner

Tjenesteområde	Oslo sammenlignet med nabokommunene
<i>Skole og oppvekst</i>	
Rektor	113 %
Lærer	101 %
Lektor	106 %
Lektor med tilleggsutdanning	103 %
Barnehagelærer	106 %

¹³ Inndeling av kommuner i bo- og arbeidsmarkedsregioner

Barnevernspedagog	105 %
<i>Helsepersonell</i>	
Psykolog	102 %
Sykepleier	109 %
Spesialsykepleier	110 %
Helsefagarbeider	113 %
Vernepleier	104 %
Ergoterapeut	113 %
Fysioterapeut	115 %
<i>Teknisk og administrasjon</i>	
Ingeniør	108 %
Konsulent	114 %
Renholder	110 %
Gjennomsnitt	108 %

Kilde: Lønnsdata innhentet fra utvalgte kommuner av PER og Effektiviseringsprogrammet.

Oversikten basert på tall mottatt direkte fra kommunene for utvalgte stillingstitler viser at Oslo kommune i gjennomsnitt har 8 % høyere lønn enn nabokommunene for disse stillingstitlene.

Det kan være grunn til å tro at høyere bokostnader og lengre reisevei til arbeidssted påvirker arbeidstakernes valg. Effektiviseringsprogrammet har gjennomført oppfølgingssamtaler for kvalitetssjekk av data, samt spørsmål om konsekvenser av ulik lønnspolitikk, i forbindelse med innhenting av data om lønn fra de utvalgte nabokommunene i felles bolig- og arbeidsmarked. Noen av lederne Effektiviseringsprogrammet har hatt dialog med i nabokommunene, bekrefter at deres ansatte vektlegger lavere bokostnader og kortere reisevei, og at Oslo kommunes lønnsnivå kan oppleves som utfordrende i rekrutteringsprosesser. Det trekkes frem at ansatte i nabokommunene ofte viser til Oslo-lønn som referanse. Dette kan potensielt bidra til at Oslo virker lønnspressende i det felles bo- og arbeidsmarkedet.

Virksomhetene i Oslo har ansvar for lokal lønsplassering og forhandlinger innenfor rammene av tariffavtalen og lønnsrammesystemet. De skal ha en lokal lønnspolitikk drøftet med tillitsvalgte, gjennomføre årlige forhandlinger og håndtere særskilte lønstiltak ved behov. Denne desentraliserte modellen er unik for Oslo – i motsetning til byer som Bergen og Trondheim, hvor lønnspolitikken er mer sentralisert. Når lønnspolitikken er lokal, kan det oppstå intern konkurranse mellom virksomheter og bydeler. PER har registrert spor av dette, særlig mellom bydelene. Dersom dette stemmer, kan den desentraliserte lønnspolitikken bidra til høyere lønnsnivå enn en sentralisert modell.

Oppsummert har Oslo kommune et lønnsnivå som ligger over nabokommunene, noe som påvirker konkurransen i arbeidsmarkedet. Høyere bokostnader og reisevei er faktorer som delvis begrunner lønnsforskjellene, men den desentraliserte lønnspolitikken kan også være en driver. For å få et bredere kunnskapsgrunnlag om konsekvensene av dagens lønnspolitikk, anbefaler

Effektiviseringsprogrammet at det gjennomføres en grundig analyse av både interne og eksterne effekter for kommunens lønnsnivå. Dette må sees i sammenheng med Oslo kommunes pågående utredning om å bli en del av KS sitt tariffområde.

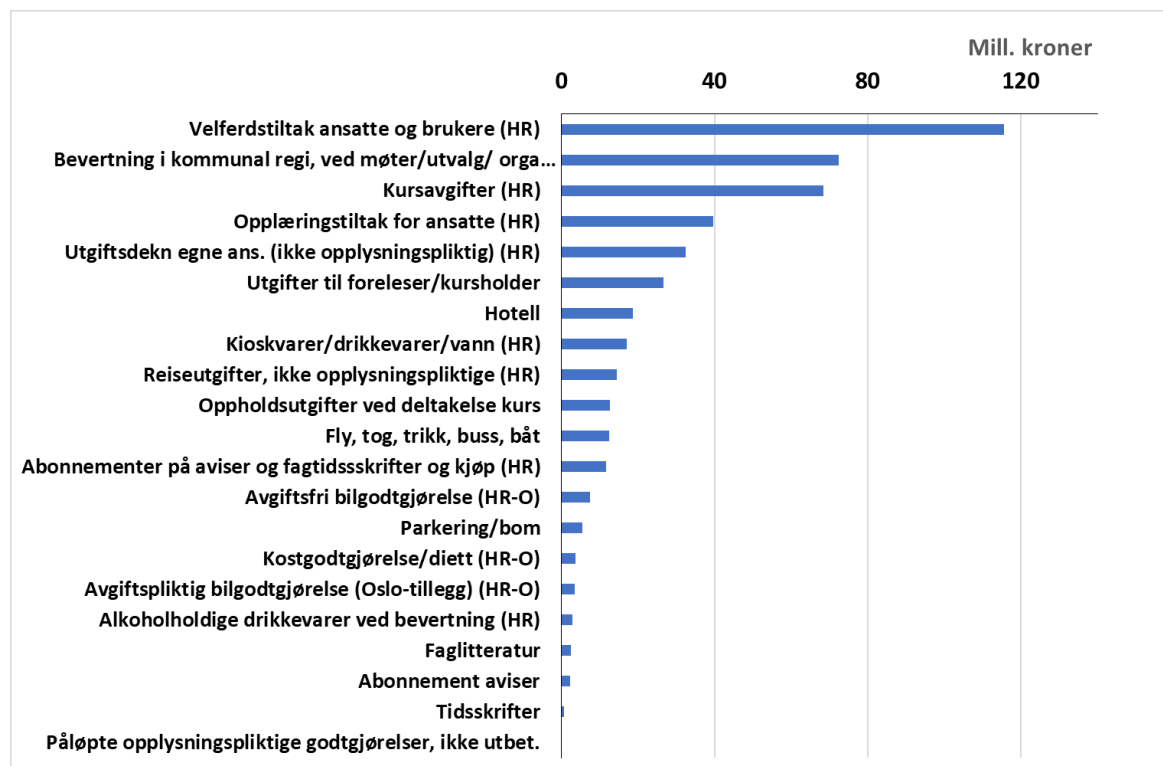
Eksempler på utgifter til «ansattgoder»

Effektiviseringsprogrammet har forsøkt å kartlegge omfanget av «ansattgoder» i Oslo kommune. Dette er en krevende øvelse, ettersom det ikke nødvendigvis er åpenbart hvilke kostnadsposter som faller inn under dette begrepet. Enkelte av kostnadspostene vi har innlemmet under «ansattgoder» kan bidra til faglig utvikling (f.eks. kurs) eller være viktig for at de ansatte skal kunne gjøre en god jobb (for eksempel avisabonnement) og således bidra til kvaliteten på arbeidet i kommunen. Videre kan det være forskjeller i hvordan eksempelvis reiser i jobbsammenheng defineres, og om det forstås som et «ansattgode» eller en nødvendighet for å utføre jobben.

For å undersøke nivået på slike goder i kommunen, har vi innhentet regnskapstall for kontoer vi har definert som «ansattgoder» (se vedlegg A for en oversikt). Formålet med denne undersøkelsen har vært å skape større bevissthet rundt hva kommunen bruker penger på og hva ulike goder koster, for «ansattgoder» medfører betydelige kostnader for kommunen. I 2024 utgjorde de samlede utgiftene til «ansattgoder» om lag 500 mill. kroner, tilsvarende i underkant av 11 000 kroner per årsverk. Omtrent en tredjedel av disse kostnadene gikk til velferdstiltak og bevertning i forbindelse med møter, utvalg og organisasjoner.

Figur 13 viser ansattgoder per art i millioner kroner, samlet for Oslo kommune i sin helhet.

Figur 13 Ansattgoder pr art i mill. kroner, samlet for kommunen



Kilde: Regnskapstall for utvalgte arter for Oslo kommune, uthentet av BLK og SOS for Effektiviseringsprogrammet.

Utgiftene varierer mellom virksomheter og bydeler, hovedsakelig som følge av ulikt antall årsverk. Det er derimot utfordrende å gjøre direkte sammenligninger mellom byrådsavdelingene, virksomhetene og bydelene. Dette skyldes blant annet at kostnadene inkluderer møter og arrangementer som virksomhetene arrangerer for flere enn egne ansatte. For byrådsavdelingene har Effektiviseringsprogrammet fått opplyst at det er et betydelig omfang av felleskostnader knyttet til blant annet byrådssamlinger, kommunikasjonsforum og budsjettkonferanser som posteres på BLK og FIN. Det er også forskjeller mellom de ulike virksomhetene, eksempelvis for hva som føres på bevertning og kioskvarer. I tillegg finnes det andre «ansattgoder» som ikke er inkludert i oversikten, for eksempel trening i arbeidstiden. Det er derfor ikke grunnlag for å konkludere på hva som er det reelle nivået på «ansattgoder» basert på de foreliggende tallene.

I den grad det er dårlig datakvalitet i regnskapstallene, bør dette avdekkes og korrigeres. Effektiviseringsprogrammet vurderer at omfanget og nivået på «ansattgoder» bør kartlegges nærmere, og basert på kartleggingen bør det vurderes tiltak for å harmonisere nivået på tvers av kommunen.

«Ansattgoder» bør ikke kun vurderes som kostnader som burde reduseres eller kuttes, men også som virkemidler for å tiltrekke og beholde kompetanse. Flere goder bidrar til faglig utvikling og kvalitet i arbeidet. Utfordringen er den store variasjonen i kostnader per årsverk på tvers av kommunen. Det fremstår som potensiale for større harmonisering og mer ensartet praksis.

Effektiviseringsprogrammet anbefaler derfor en nærmere analyse av «ansattgoder». Den foreløpige gjennomgangen viser at det er ulik praksis, siden kostnadene til «ansattgoder» er varierende. En reduksjon på 10 % i disse utgiftene kan gi en besparelse på om lag 50 mill. kroner. Dette bør utredes nærmere.

3.2.3 Finansieringsmodeller og internprising

Nedenfor følger en beskrivelse av dagens situasjon for finansieringsmodeller og internprising, relevante tidligere og pågående prosesser, og Effektiviseringsprogrammets anbefalinger for veien videre.

3.2.3.1 *Beskrivelse av dagens situasjon*

Flere av virksomhetene i Oslo kommune produserer en rekke tjenester som andre deler av kommunen betaler for. Dette er en form for bestiller-utfører modell som har utviklet seg i ulike retninger for ulike tjenester i Oslo. Det er blant annet stor grad av tjenestekjøp mellom bydelene og etatene under HLS. Bydelene har det helhetlige ansvaret for tjenestetilbudet til innbyggerne, mens etatene opererer som en tjenestetilbyder. For enkelte tjenester har også etatene en rolle i kjøp av private tjenester for de samme tjenestene som de selv drifter.

Det er stor variasjon mellom de ulike tjenestene når det gjelder grad av rammefinansiering, kapasitetsutnyttelse i tjenesten, samt i hvilken grad bydelene velger kommunalt eller privat tilbud. Det er også forskjell i hvilken grad etatene selv kan tilpasse og dimensjonere tilbudet i henhold til etterspørselen fra bydelene, og hvorvidt prisingen av tjenesten bestemmes av bystyret, byrådet, byråden eller etaten selv. Effektiviseringsprogrammet har ikke lyktes i å finne noen samlet prisliste for tjenestekjøp.

Den grunnleggende tankegangen som ligger til grunn for internprisingen i kommunen er at den som tildeler tjenesten også skal ha finansieringsansvaret for tjenesten. På denne måten har

bydelene insentiver til å sette inn tiltak som inngår i bydelens egne tjenestetilbud, før man tyr til mer spesialiserte tjenester som tilbys av etatene.

Det er mange ulike modeller for internprising i kommunen. I delrapportene for HLS, SET og fellestjenester fremkommer en rekke konkrete eksempler på hvordan de ulike finansieringsmodellene er satt opp, omfang og virkning.

Samlet gjennomføres det internkjøp innad i kommunen for store beløp. For eksempel inntektsførte Oslobygg i 2024 husleie for over 7 mrd. kroner. Sykehjemsetaten regnskapsførte inntekter på nærmere 3,8 mrd. kroner som primært kom fra bydelene. UKE fikk nesten 393 mill. kroner fra kommunens virksomheter for sine tjenester, og Barne- og familieetaten hadde inntekter på 412 mill. kroner. Hvordan disse modellene er satt opp er en viktig del av styringen av kommunen. De ulike modellene gir ulike insentiver, og påvirker derfor virksomhetenes vurderinger og tilpasninger ulikt.

Målet i finansierings- og prisingsmodellene bør være å få en rimelig fordeling av økonomisk risiko mellom bestiller og utfører. Dette for at kommunen ikke etablerer mekanismer som hindrer effektiv kapasitetsutnyttelse og rask tilpasning av tjenestene til det faktiske behovet. Samtidig bør kommunen etterstrebe å ha et system som gir god styringsinformasjon og planleggingsramme, og hindrer suboptimale tilpasninger og unødvendig byråkrati.

Vurdering av dagens finansieringsmodeller

Det er behov for finansieringsordninger så lenge Oslo kommune er organisert med bydeler som har det helhetlige ansvaret for tjenestene innenfor sitt felt, samtidig som etater og foretak leverer enkelte av disse tjenestene. I dag fremstår det imidlertid tilfeldig hvilken finansieringsordning som er valgt for hvilken tjeneste. Det er i dag ikke en helhetlig tilnærming til problemstillingen på dette området. Det er et gjeldende prinsipp i bestiller-utfører-modellen at den som tildeler en tjeneste også skal bære kostnaden ved tjenesten. Dette prinsippet er i stor utstrekning gjennomført, men hvor mye av kostnaden den som tildeler dekker, varierer.

I omtalen av modellene benyttes det til dels ulik begrepsbruk, det rapporteres ulikt på belegg/utnyttingsgrad, og grad av rammefinansiering omtales i ulikt omfang i styrende dokumenter.

Det er trolig ikke hensiktsmessig at det tilstrebes en enhetlig og lik løsning for alle tjenester. Likevel mener Effektiviseringsprogrammet at det vil være fordelaktig med en mer ensrettet og enhetlig tilnærming. Det virker som om kommunen for ulike tjenester har svært ulik vurdering av hvordan økonomiske insentiver fungerer. Dette er utfordrende å forstå, da det i all hovedsak er samme kjøper av tjenestene (bydelene). Effektiviseringsprogrammet stiller spørsmålstegn ved at rusinstitusjoner opererer med priser betydelig lavere enn reelle kostnader, samtidig som bydelene belastes fullt ut for kostnadene ved kommunens barnevernsinstitusjoner. Det virker som kommunen vil unngå lav etterspørsel av rusplasser ved selvkostprising, mens denne bekymringen ikke er lagt til grunn for barnevernet.

Når det gjelder langtidsplasser har SYE, i tillegg til å være tjenesteyter selv, også ansvar for kommunens kontrakter med private tilbydere. Dette er til forskjell fra barnevern, hvor den enkelte bydel må framskaffe det private tilbudet på egenhånd. Effektiviseringsprogrammet opplever at SYEs fremgangsmåte fungerer relativt godt, hvor man sikrer både sentralisering av innkjøpsmakt og mulighet til god kapasitetsutnyttelse på kommunens egne institusjonsplasser.

Noen tjenester som tilbys er «gratis» for bydelene. Eksempler på slike tjenester er det som tilbys via KAD og FRA. Her er kostnadskontroll og forhindring av overforbruk oppnådd ved at det er KAD og FRA som bestemmer hvilke og hvor mange innbyggere som skal få tilbudet. Man ser imidlertid en betydelig oversøkning til FRA, noe som trolig delvis har bakgrunn i at tilbudet er gratis for bydelen. Dette i motsetning til rehabilitering i helsehus. Siden FRA er 100 % ramrefinansiert, har ikke etaten mulighet til å skalere opp tilbudet uten å få friske midler.

For bydelenes kommunale barnehager blir den enkelte bydels rammer tilført midler for å dekke husleie. Dermed er husleien fullt ut sentralt finansiert. Dette gjør at bydelene har lite insentiver for å holde byggekostnadene ved nye barnehager nede, og lite insentiver for å legge ned hele barnehager. Man velger da i stedet å redusere en og en avdeling. Bydelen kan altså ikke velge om de prioriterer bygg eller ansatte i barnehagen. For bydelen er det rasjonelt å stenge en avdeling og beholde hele bygget, da bygget ikke belaster bydelens budsjett. For kommunen er imidlertid dette fordyrende og forsinker også eventuelle strukturelle tiltak.

3.2.3.2 *Relevante tidligere og pågående prosesser*

Det har over tid blitt gjort flere tilpasninger av de ulike prisingsmodellene for tjenester, og utfordringer i dagens ulike systemer er et tema i styringsdialogen.

I byrådets forslag til bydelsreform, som er på høring høsten 2025, er det foreslått å flytte flere oppgaver, som det i dag er tilknyttet internprising til fra etater, til bydelene. Flytting av oppgaver vil trolig medføre behov for justering, avskaffing eller oppretting av nye prismodeller mellom etater og bydelene, og muligens også mellom bydeler.

1. oktober 2025 kom rapporten fra ekspertutvalget om organisering og styring av statlig barnevern.¹⁴ Utvalgets anbefaling er at særordningen i Oslo kommune avvikles. Utvalget foreslår også at prismodellen mellom Barne- og familieetaten og bydelene for institusjonsplasser legges om, slik at den samsvarer med egenandelen de øvrige kommunene betaler til Bufetat. Oslo kommune har nå rapporten på høring, og det pågår i den forbindelse et utredningsarbeid.

I forbindelse med omorganiseringen av FIN sektor har kommunen samlet store miljøer for obligatoriske og frivillige fellestjenester. Det er grunn til å tro at de nye etatene vil se på sine respektive modeller, med sikte på å ha bærekraftige finansieringsmodeller framover.

3.2.3.3 *Anbefalinger fra Effektiviseringsprogrammet*

Beskrivelsen over viser at det er utfordringer med dagens finansieringsmodeller. Modellene er i begrenset grad satt opp helhetlig og samlet, og ulike premisser ligger til grunn for de ulike finansieringsmodellene.

I forbindelse med bydelsreformen anbefaler Effektiviseringsprogrammet at finansieringsmodellene mellom bydelene og øvrige virksomheter gjennomgås, for å sikre at:

- Prisene kommunens virksomheter betaler for ulike tjenester er transparente, og at det er en samlet modell for hvordan disse justeres fra år til år.
- Bystyret burde orienteres om prisene på alle sentrale tjenester, ved at prisene inkluderes i byrådets budsjettforslag. En slik framstilling kunne med fordel inkludert en beskrivelse av hvor stor del av enhetskostnaden som forventes dekket over egenbetaling, og hvilken dekningsgrad det legges opp til.

¹⁴ Omsorg og ansvar – Styring og organisering til barnas beste

- Beslutning om dimensjonering og fordeling av tilbudet innenfor et tjenesteområde bør i all hovedsak kunne tas av utøveren av tjenesten, da utøver må tilpasse seg etterspørselen etter tjenesten. Uten en slik mulighet til tilpasning vil det være svært krevende å unngå merforkruk i etaten dersom inntektene svikter.
- I de tilfeller der etatene leverer en tjeneste som også private tilbydere leverer, bør det vurderes om ansvaret for kontraktsinngåelse og kontraktsoppfølging bør ligge hos den utøvende etaten. Dette kan profesjonalisere kommunen som innkjøper, styrke kommunens kjøpermakt, og sikre en bedre utnyttelse av den totale kvaliteten.
- Kommunen lager gode analyser som kan legges til grunn for dimensjonering av tjenestetilbudet på alle områder. Dette burde ikke overlates til den enkelte bydel som etterspør tjenester.

3.3 Styringsdata – betydning og utfordringer

Definisjon av styringsdata

I denne rapporten refererer styringsdata for Oslo kommune til strukturert informasjon og indikatorer som brukes til å evaluere og styre kommunens samlede virksomhet. Dette omfatter data om økonomi, ressursbruk, tjenestetilbud, tjenesteproduksjon, kvalitetsmålinger og resultater knyttet til kommunens målsettinger. Styringsdata hjelper ledere med strategiske beslutninger og sikrer effektiv forvaltning, god tjenesteyting og oppfølging av planer. Dataene kan være både kvantitative, som budsjett og kostnader, og kvalitative, som brukertilfredshet og HMS-statistikk.

Gode styringsdata bidrar til transparens, ansvarlighet og kontinuerlig forbedring i kommunal forvaltning. De er også en viktig kilde for prognoser og prediktive analyser, der sanntidsdata brukes til å tilpasse tjenesteproduksjon basert på behov. Riktig bruk av styringsdata gir et helhetlig bilde av kommunens virksomhet og støtter samfunnsutviklingen.

3.3.1 Beskrivelse av dagens situasjon

Oslo kommune står overfor store og komplekse samfunnsutfordringer, samfunnsfloker, som krever bedre samarbeid på tvers av sektorer. For å møte disse utfordringene trenger kommunens ledere tilgang til pålitelige, tilgjengelige og relevante styringsdata. Dette er også i tråd med kommunens utviklingsstrategi, som fastslår at «*Oslo skal være en kunnskapsbasert, innovativ og datadrevet kommune.*»¹⁵

Effektiviseringsprogrammets gjennomgang viser at dagens situasjon preges av fragmenterte datasett, varierende datakvalitet, begrenset tilgjengelighet og utfordringer med å dele data på tvers av virksomheter. Dette gjør det krevende å ta gode og informerte beslutninger. Når data ikke deles effektivt, rammer det også innbyggerne, som kan oppleve lite koordinert oppfølging eller gjentatte krav om å oppgi samme informasjon.

Mangler ved kommunens styringsdata påvirker både overordnet styring og kontroll, og evnen til digital samhandling på tvers av virksomheter. Gode styringsdata er avgjørende for å ha en samlet og troverdig oversikt over kommunens virksomhet, særlig når det gjelder kostnader

¹⁵ Strategi for kunnskapsbasert utvikling, innovasjon og digital teknologi (Utviklingsstrategien), vedtatt i bystyret i mars 2023.

knyttet til tjenesteproduksjon. Felles definisjoner og data med høy kvalitet er en forutsetning for å etablere digital samhandling mellom virksomheter og tjenester.

Effektiviseringsprogrammet har derfor fokusert på styringsdataens rolle for overordnet styring og kontroll, og utfordringene er inndelt i fire kategorier i tråd med EUs rammeverk for digital samhandling¹⁶: juridiske, organisatoriske, semantiske og tekniske.

Juridiske utfordringer

Datadeling hemmes av komplekse regelverk og til dels uklare ansvarsforhold. Hver virksomhet må avklare behandlingsgrunnlaget for data den behandler og deler, og dette varierer ofte mellom virksomheter. Resultatet er økt kompleksitet og merarbeid. Kompetansen innen juss og databehandling varierer, og det etterspørres mer støtte fra sentrale fagmiljøer. Manglende forståelse av lovverket, kombinert med frykt for regelbrudd, skaper risikovegning og hemmer innovasjon. Det oppleves ofte viktigere å unngå feil enn å prøve nye løsninger.

Organisatoriske utfordringer

Det er store forskjeller mellom virksomhetene i forutsetningene for å dele og bruke data. Enkelte fagetater, som Helseetaten og Bymiljøetaten, har sterke fagmiljøer, mens bydelene oftere mangler dedikerte ressurser og nødvendig kompetanse. Mange steder er kulturen for deling svak, og fravær av incentiver gjør at deling av data nedprioriteres. Mange fokuserer mest på egen virksomhet, i stedet for å legge til rette for samarbeid og deling på tvers. Usikkerhet om hva som kan deles forsterkes av at ingen måles eller belønnes for deling og samarbeid om data.

Dagens rammebetingelser, med stor lokal frihet, bidrar til fragmenterte datasett og manglende standardisering. Uklare ansvarsforhold og manglende helhetlig styring gjør at data i liten grad deles og brukes på tvers av kommunen. Felles retningslinjer utvikles i for liten grad, og initiativer som bæres av ildsjeler forsvinner når disse slutter. Det fremstår som et behov for tydeligere sentral koordinering av ansvar.

Semantiske utfordringer

Fravær av tydelige begrepsdefinisjoner og informasjonsmodeller gjør det vanskelig å sikre god datakvalitet. Ulik praksis for registrering og dokumentasjon fører til at data ikke er sammenlignbare på tvers av virksomheter. Oslo kommune har heller ikke definert hva det innebærer at data er «tilgjengeliggjort», noe som skaper ulik praksis for når data anses delt og anvendbare.

Tekniske utfordringer

Systemlandskapet er fragmentert og ofte teknisk utdatert, med svake integrasjoner og tidkrevende manuelle prosesser. Data er ofte vanskelig å finne, dataeierskap kan være utydelig, og det er rimelig å anta at dette kan føre til dobbeltarbeid og ineffektiv bruk av data. Ledere må forholde seg til mange systemer, og mye data kan potensielt forbli ubenyttet. Mens enkelte virksomheter har utviklet rapporter og dashboards, mangler de fleste dette, noe som kan medføre mer manuelt arbeid eller beslutninger på et svakere grunnlag.

Flere sentrale fagsystemer har dårlige brukergrensesnitt og begrensede integrasjonsmuligheter, noe som kan medføre dobbeltføring og feil. Bydeler rapporterer at det er krevende å hente ut data fra vedtakssystemer, noe som gjør forbedringsarbeid og identifisering av besparelser

¹⁶ European Interoperability Framework (EIF), EUs rammeverk for digital samhandling.

vanskelig. Mer brukervennlige og integrerte arbeidsflater vil gradvis forbedre datakvaliteten, men modernisering av fagsystemene er fortsatt nødvendig.

En leder som trenger data, må ofte bestille uttrekk fra systemforvalter, vente på svar, motta rådata som må vaskes og sammenstilles manuelt, og deretter bestille oppdaterte tall. Data leveres i ulike formater, som Excel og PDF, noe som gir lang ventetid, manuelt arbeid og økt risiko for feil. Det gjør det vanskelig å levere data like raskt som brukerne trenger.

I tillegg dominerer historiske data beslutningsgrunnlaget, ettersom sanntidsdata og prediktive analyser i liten grad er tilgjengelige. Dette begrenser muligheten til å planlegge proaktivt og ta datadrevne beslutninger i kommunen.

Konsekvenser for tjenestene

Utfordringene i styringsdata påvirker tjenestekvaliteten direkte.¹⁷ For eksempel har barnehagene i Oslo kommune generelt høyt sykefravær, og barnehagestyrere bruker mye tid på å finne vikarer. Dette reduserer muligheten for oppfølging av ansatte, og kan skape ustabilitet og press på arbeidsmiljøet, senke kvaliteten i tjenestene og øke kostnadene. Med bedre tilgjengelige styringsdata om bemanning og fravær over tid, kan bemanningen planlegges og behovet for ad hoc-vikarer reduseres.

Et annet eksempel er utfordringer med styringsdata for tjenester der flere virksomheter bidrar til tjenesteleveransen. I dag har virksomhetene kun tilgang til data om de tjenestene som de selv leverer, og dermed ikke oversikt over hvilke andre tjenester innbyggeren har kontakt med, hvor ofte eller i hvilken tidsperiode. Dette kan gjøre det vanskelig å se sammenheng mellom bruk av penger og effekten av tjenestene. Videre kan dette gå utover innbyggeren, dersom manglende utveksling av data, pasientinformasjon og oppfølging av tjenestene fører til at vedkommende får mindre koordinert oppfølging.

Kostnadsbilde og gevinstpotensial

Manglende systematisk deling og bruk av data gir betydelige kostnader, både samfunnsøkonomiske og virksomhetsøkonomiske. Resultatet er dårlig ressursutnyttelse, lavere tjenestekvalitet og svakere beslutningsgrunnlag. Investering i datadeling og felles infrastruktur er nødvendig for å møte fremtidens behov. Bedre styringsdata kan gi betydelige gevinster, inkludert redusert sykefravær, mer effektiv ressursbruk og høyere kvalitet på tjenestene.

Gode eksempler i Oslo kommune

Selv om Oslo kommune har betydelige mangler når det gjelder styringsdata på aggregert nivå, er det flere virksomheter som har kommet langt innenfor egne tjenesteområder: Helseetaten, Sykehjemsetaten, Bymiljøetaten, Velferdsetaten, Renovasjons- og gjenvinningsetaten, Bydel Gamle Oslo, Bydel Nordstrand, Bydel Østensjø og Munchmuseet. De har utviklet løsninger som gjør det enklere for ledere å bruke styringsdata aktivt, og har etablert en kultur for kontinuerlig læring og forbedring av bruk av styringsdata. Dette viser at kompetanse, vilje og evne finnes i kommunen. Ved å lære av og skalere disse suksessene kan hele kommunens arbeid og kompetanse med styringsdata løftes raskere.

¹⁷ Eksempler er hentet fra UKE og Origo sin spørreundersøkelse og funn fra intervjuer, gjennomført som en del av utviklingen av målbilde for datadeling 2025.

Figur 14 Eksempel på hvordan Bymiljøetaten benytter egenutviklet dataplattform

Bymiljøetaten er et eksempel på en etat som har utviklet egne løsninger designet for sitt behov for analyse og styring basert på styringsdata. Etaten har investert i digitalisering, men bruker mest tid på å samle og kvalitetssikre data. Selve rapporteringen går fort når etaten har riktige data tilgjengelig og digitalisert. Følgende figur viser et eksempel fra etaten, fra et utvalg av omtrent 30 rapporter etaten benytter i styring av virksomheten. Utdrag fra BYM sin dataplattform om «Bymelding»:



Eksempel på tverrgående utfordringer med styringsdata: regnskapsområdet

Regnskapet er en av de viktigste kildene til styringsdata i Oslo kommune. Det fremkommer i Effektiviseringsprogrammets gjennomgang at dagens regnskapsdata har svakheter i kvalitet som gjør at de i mange sammenhenger ikke kan benyttes som styringsdata. Ulik praksis og manglende standardisering ser ut til å gi utfordringer med datakvalitet og kan gjøre det krevende å sammenligne på konsernnivå, samt å bruke data til benchmarking og analyse mellom virksomheter, noe som er særlig relevant for bydelene.¹⁸

Effektiviseringsprogrammets gjennomgang viser at virksomhetene benytter ulike indikatorer og nøkkeltall, og har egne regnskaps- og kontrollrutiner. Dette kan gjøre det vanskelig å følge opp økonomien på konsernnivå. Datakvalitetens pålitelighet fremstår som svekket grunnet ulik praksis for tidfesting, periodisering, bruttoføring og kategorisering av utgifter. Prinsippene for disse er stadfestet i rutiner, retningslinjer og lov/forskrift, men praktiseres ulikt. Ansvar for implementering er i stor grad delegert til virksomhetene, og manglende etterlevelse av felles retningslinjer kan gi inkonsistente data. Dette indikerer et behov for mer standardisering.

¹⁸ Utredning av mulig fellestieneste for regnskap for Oslo kommune (2024)

Et eksempel på utfordringer med datakvalitet er klassifisering av inntekter, utgifter og tjenesteproduksjon etter KOSTRA-systemet.¹⁹ I dag fremstår sentrale styringsdata om bydelenes tjenester som utilstrekkelige og varierende, blant annet fordi regnskapsføringen knyttet til KOSTRA ikke er standardisert. Dermed kan KOSTRA-nøkkeltall i mange tilfeller ikke benyttes til analyser og sammenligning. Mulige årsaker til dette er ulik forståelse av føringspraksis både innad og mellom bydeler, samt endringer over tid grunnet bemanningsskifter. Det er en felles forståelse i bydelene av behovet for standardisering. Formelt ligger ansvaret for detaljerte retningslinjer og kompetanse hos virksomhetene, men flere etterlyser tydeligere sentrale retningslinjer og tiltak for kompetanseheving.

Gjennomgangen viser også eksempler på avvikende praksis for hvor stabs- og støttefunksjoner skal føres, og hvor grensen går mot tjenesteytende oppgaver. Dette gir ulik fordeling av utgifter til økonomi, HR, IKT og fellestjenester. Det fremstår også som utfordrende å håndtere gråsoner mellom funksjoner for rus, psykisk helse og omsorg, der tiltak som utekontakt og rustiltak føres ulikt. Overlapp mellom sosiale tjenester, økonomisk sosialhjelp og kommunale boliger kan komplisere rapporteringen og sammenlignbarheten av ressursfordelingen ytterligere.²⁰

Disse forholdene ser ut til å bidra til vedvarende ulikheter i rapporteringen, noe som kan svekke muligheten til å sammenligne hvordan ressurser forvaltes mellom bydelene og mellom Oslo og andre kommuner. Dårlig datakvalitet gjør det også vanskelig å vurdere om tjenester leveres med ønsket kvalitet, og hvilke områder som kan trenge forbedring eller omfordeling av ressurser. Blant de største utfordringene fremstår ulik praksis, mangelfull harmonisering, systembegrensninger i HR- og økonomiløsninger og hyppige utskiftninger i stabene som sentrale. Ulik organisering, navngiving og utøvelse av tjenester i bydelene gjør standardisering krevende.

Selv om Unit4 er felles økonomisystem, fremkommer det i gjennomgangen at mulige funksjoner brukes i ulik grad. Potensialet for digitalisering og automatisering ser dermed ikke ut til å være fullt ut realisert. Det er Effektiviseringsprogrammets vurdering at Oslo kommune ligger etter i utviklingen av digitale løsninger som robotisering og kunstig intelligens, og i liten grad utnytter mulighetene for automatisering og effektivisering. Gjennomgangen viser også at prosjektrengskap oppleves som komplisert, særlig ved ekstern finansiering, og det fremstår som behov for enklere og mer standardiserte løsninger.

Konsolidering av regnskap skjer kun ved årsoppgjøret, noe som gir begrenset oversikt gjennom året. Det fremstår som behov for systematisk kompetanseutvikling og flere regnskapskoordinatorer. Oppfølging av styringsdata oppleves som mangelfull, og virksomhetene prioriterer ofte budsjett fremfor regnskap. Ulik rapporteringsstruktur mellom bydeler og virksomheter kan gjøre aggregert analyse utfordrende.

Kommunerevisjonen har videre avdekket svakheter i Oslo kommunes økonomiske internkontroll, særlig manglende risikovurderinger og svakheter i avgifts- og kompensasjonsbehandling. Sentralisering av lønnstjenesten har ikke eliminert all risiko; revisjonen fant eksempler på uønsket praksis, manglende dokumentasjon og svak sporbarhet. Fakturering mellom virksomheter fremstår som ressurskrevende og preget av feilklassifisering og mangelfull etterlevelse av retningslinjer. IT-systemene har utilstrekkelige sikkerhets- og automatiserte kontroller, noe som kan øke feilrisiko. Manglende dokumentasjon av rutiner og sårbare

¹⁹ Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA) er et nasjonalt system for rapportering av økonomiske og administrative data fra kommuner og bydeler.

²⁰ Fra UKEs rapport – legg inn ordentlig henvisning

kontrollmiljøer forsterkes av effektiviseringskrav og høy turnover. Oppfølging av revisjonsberetninger varierer, og fravær av felles prosesser gjør at feil kan gjentas. Det fremstår som behov for bedre kompetanse, tettere samarbeid og styrket internkontroll.

3.3.2 Relevante tidligere og pågående prosesser

Det gjøres allerede mye bra arbeid med å forbedre, tilgjengeliggjøre og bruke styringsdata på tvers av Oslo kommune, for å få til mer kostnadseffektiv styring på tvers av flere områder. Blant annet samarbeider UKE og ORIGO om å lage dataprodukter fra fellessystemene, og tilgjengeliggjør gjenbrukbare, selvbetjente fellesverktøy for å jobbe med data. De følgende avsnittene gir en kort beskrivelse av noen utvalgte, større, sentrale satsinger som er igangsatt, herunder:

- Modernisering av eksisterende fagsystemer
- Foreslått helhetlig målbilde for datadeling, for bedring av styringsdata i kommunen
- Data Oslo – felles dataplattform
- Etablering av felles regnskapstjeneste
- Arbeid for å forbedre KOSTRA-praksis i bydelene

Modernisering av eksisterende fagsystemer

Moderniserte fagsystemer med intuitive brukergrensesnitt kan gi bedre prosesstøtte og systemintegrasjon, noe som igjen vil forbedre datakvaliteten. I Oslo kommune jobbes det med å planlegge og anskaffe flere nye digitale løsninger i Helse- og omsorgstjenesten. Legevakten og Kommunal akutt døgnenhet (KAD) er i prosess med å anskaffe ny EPJ for legevakt og KAD. Det pågår også et arbeid med å utarbeide et revidert satsningsforslag, kvalitetssikre gevinstberegninger og kostnader knyttet til ny EPJ for pleie- og omsorgstjenestene (PLO) til erstatning for dagens Gerica.

Dagens system, Gerica, er det største journalsystemet, og berører opp mot 30 000 ansatte og 60 000 brukere. Fagsystemet oppleves som lite intuitivt, med begrenset støtte for arbeidsprosesser, mye dobbeltføring og utfordringer med å hente ut styringsdata. Noe av ulempene oppveies ved at brukergrensesnittet *Ledelses- og informasjonssystemet* (LIV) muliggjør uthenting av data fra systemet for ansatte. LIV gir for eksempel mulighet til å hente ut data om bruk av omsorgstjenester ut fra Iplos-koder per bydel. Dette arbeidet knyttet til ny EPJ vil inngå som grunnlag for satsningsforslag i budsjettprosessen for 2027.

Kommunen benytter mange forskjellige fagsystemer, hvor blant annet Framsikt, Unit 4 og GAT brukes for fellessystemer. For helse brukes blant annet Gerica, CGM Journal Helse og ELISE. For sosial brukes blant annet Gobo, Socio og FASIT. Modernisering vil være nødvendig på flere områder.

Foreslått helhetlig målbilde for datadeling, for bedring av styringsdata i kommunen

Følgende initiativ er ikke vedtatt eller igangsatt, men foreslått av ledelsen i UKE og Origo som en del av deres arbeid med et felles målbilde for datadeling. Målbildet er et resultat av deres egen-initierte arbeid. Initiativet omtales her kort for å vise hvordan andre virksomheter i kommunen arbeider med muligheter og utredninger for forbedring av styringsdata.

Arbeidet er ment å tydeliggjøre hva UKE og Origo konkret skal bidra med i arbeidet med deling av styringsdata fra fellessystemene som UKE og Origo forvalter, og er en påbegynt prosess avgrenset til relevante styringsdata for ledere på alle nivåer i Oslo kommune. Virksomhetene

skal vite hva de kan forvente av UKE og Origo, hvilke fellesløsninger som blir tilgjengelige og hvordan disse kan benyttes for raskere å komme i gang med datadrevet styring og dermed bedre lykkes med egne initiativer. Målbildet er beskrevet å gjelde for DIG (Digitaliseringsetaten) og OKF (Økonomi- og forvaltningsetaten) når de nye etatene nå gjelder fra 1.1.2026.

UKE og Origo har fremmet et forslag om at det igangsettes et arbeid i regi av FIN-sektor som muliggjør og bedrer bruken av styringsdata i Oslo kommune. Origo har foreslått at arbeidet burde fokusere på og inkludere:

- Bygge kultur og praksis hos ledere for å bruke fakta i styring og ledelse
- Etablere en helhetlig arkitektur for bruk av data med felles tekniske løsninger
- Modernisere fagsystemer i bydelssektoren som gir dårlig datakvalitet
- Tilby kompetanse til virksomhetene for data og analyser
- Bistå bydelene med organisasjonsutvikling som gir felles krav til arbeidsprosesser
- Gjøre data pålitelig og sammenlignbar

Ifølge UKE og Origo vil arbeidet ha en kostnad, men selve programledelsen og potensielt enkelte tiltak kan finansieres ved hjelp av omprioriteringer. Større tiltak vil kreve egne satsingsforslag. Samtidig vil det også eksistere en kostnad av å ikke dele og bruke data systematisk. Denne kostnaden er økonomisk, administrativ og samfunnsmessig, og inkluderer:

- Dårligere ressursutnyttelse og økte kostnader
- Lavere tjenestekvalitet og mindre brukerorientering
- Svakere beslutningsgrunnlag for ledere og politikere
- Manglende mulighet for innovasjon og tverrsektorielle løsninger
- Økt risiko for feilinvesteringer, dobbeltarbeid og fragmentert tjenesteyting.

Ifølge UKE og Origo er det særlig to hovedkategorier for gevinster av bedre styringsdata: personell og logistikk. Med Oslo kommunes mer enn 50 000 ansatte kan verktøy for bedre personaloppfølging gi store gevinster. Dette omhandler eksempelvis bemanningsplanlegging og sykefravær. For logistikk er det gevinster tilknyttet bedre styring av flåtestyring, ruteplanlegging og optimalisering av arbeidsprosesser.

Data Oslo – felles dataplattform

Data Oslo er en felles dataplattform, utviklet av Digitaliseringsetaten for å gjøre det enkelt og trygt å få tilgang til data fra kommunens fellessystemer. Data Oslo skal sikre at ansatte i kommunen har mulighet til å bruke data fra alle fellessystemer, og sammenstille disse i én rapport. Alle fellesdata er samlet på ett sted, og ansatte har tilgang til data fra andre virksomheter og bydeler for sammenligning.

Den felles dataplattformen skal bidra til at Oslo kommune blir en datadrevet kommune, hvor data kan brukes på tvers av virksomheter og fagfelt. Arbeidet med å samle fellesdata startet i 2023, i 2024 ble fundamentet for dataplattformen etablert, og i 2025 starter muligheten for bruk av datamulighetene. Plattformen er etablert med utgangspunkt i målbildet for datadeling utarbeidet av UKE og Origo.

Data Oslo leverer en ende-til-ende plattform for databehandling og deling, og legger til rette for et datasamarbeid for deling og samarbeid mellom virksomheter. Digitaliseringsetaten leverer med virksomhetene, slik at Data Oslo bygges sammen. Etaten tilrettelegger for lokale helter, har felles verksted for samarbeidsarenaer, bistår lokale initiativ og gjensidig kompetanseutveksling.

Felles regnskapstjeneste

Dette er et organisasjonsutviklingsprosjekt som omhandler etablering og leveranse av en felles regnskapstjeneste i Oslo kommune, og omtales nærmere i Effektiviseringsprogrammets delrapport 8 om fellestjenester. Fellestjenesten skal utføre standardiserte regnskapsoppgaver for virksomhetene i henhold til avtalt arbeidsdeling, og ha prosesseierskap til regnskapsprosessene og rutinene. I tillegg skal fellestjenesten ha ansvar for å gi support til virksomhetene og tilby kurs og opplæring innenfor regnskapsområdet. Det legges vekt på at tjenesten får et tydelig tjenestekonsept, en definert styringsmodell og en modell for samhandling med både virksomhetene og FIN.

Ved å samle regnskapskompetanse og ressurser i ett miljø, skal felles regnskapstjeneste bidra til mer enhetlig og korrekt regnskapsføring, redusere risiko for feilrapportering og økonomiske tap, og legge til rette for økt digitalisering og automatisering av arbeidsprosesser. Dette gir bedre styringsdata, mer effektiv ressursbruk og frigjør tid i virksomhetene til tjenesteutvikling. Samtidig styrkes internkontrollen og kompetanseutviklingen, og kommunen får et bedre grunnlag for å utnytte eksisterende og nye digitale løsninger. Hovedleveransene i prosjektet omfatter kartlegging av dagens situasjon, utvikling av standardiserte prosesser og rutiner, plan for overføring av oppgaver og personell, samt etablering av tjenestekonsept og styringsmodell. Samlet sett skal felles regnskapstjeneste løse sentrale utfordringer i dagens regnskapsarbeid og bidra til økt kvalitet, effektivitet og styring i Oslo kommune.

Arbeid for å forbedre KOSTRA-praksis i bydelene

Det har over tid vært igangsatt flere prosesser for å forbedre KOSTRA-praksisen i bydelene. Det har i flere omganger blitt etablert arbeidsgrupper med mål om å utvikle en mer helhetlig og enhetlig tilnærming. Et eksempel på dette er prosjektet *Samordning KOSTRA*, som UKE gjennomførte i 2025. Dette prosjektet bygget videre på erfaringer fra KIDS (koordinere, inspirere, dele og standardisere)-nettverket. *Samordning KOSTRA* og KIDS-nettverket er avsluttet, men har gitt et nyttig kunnskapsgrunnlag om utfordringene for videre arbeid. Blant annet ble det jobbet med å revidere og oppdatere veilederen for rapportering på bydelsnivå. Arbeidet ble gjennomført i regi av UKE, men dette dokumentet har status som uferdig og det foreligger ingen kjente planer for hvordan dette kan tas videre.

3.3.3 Anbefalinger fra Effektiviseringsprogrammet

Forbedring av regnskapsdata

Veien videre for å forbedre regnskapsdata i Oslo kommune vil i stor grad preges av etableringen av en felles regnskapstjeneste. Erfaringene fra sentralisering av lønnsfunksjonen viser imidlertid at flytting av oppgaver alene ikke eliminerer risiko for uønskede resultater. Feil har fortsatt forekommet etter sentraliseringen, noe som indikerer at enkelte utfordringer kan bestå. Dette gjelder særlig områder som krever lokal økonomiforståelse og styring, der sentralisering ikke automatisk sikrer korrekt praksis. For eksempel vil angivelse av KOSTRA-funksjon fortsatt ligge til virksomhetene ved bilagsgodkjenning slik det nå er beskrevet i utredningsdokumentet for felles regnskapstjeneste. Det gir rom for variasjon og feilrapportering, dersom det ikke gis tilstrekkelig støtte og kontroll på dette stadiet.

For å møte disse gjenværende utfordringene anbefaler Effektiviseringsprogrammet at det vurderes igangsettelse av målrettede tiltak. Det anbefales å styrke opplæring og kompetanseutvikling for ledere og nøkkelpersoner i virksomhetene, etablere tydelige rutiner for

oppfølging av revisjonsberetninger og internkontroll, og legge til rette for erfaringsdeling på tvers av virksomhetene. Videre bør det utvikles brukervennlige rapporteringsløsninger og støtteverktøy som gjør økonomioppfølging enklere. Et konkret tiltak for å redusere feil i KOSTRA-føringen er å innføre systemassistanse ved godkjenning, slik at riktig funksjon foreslås eller valideres før bilag godkjennes.

Bydelsreformen som en mulighet for å forbedre styringsdata i bydelssektoren

Den foreslåtte bydelsreformen kan gi muligheter til å innføre endringer tilknyttet utvikling og bruk av styringsdata som en del av organisasjonsutviklingen i bydelene. Dette kan understøtte bedre koordinering av tjenestesiden og kontinuerlig felles utvikling i bydelene, og sørge for at arbeidsprosessene har lik datafangst i bydelene.

Bydelsreformen gir en åpning for å standardisere og få til helhetlig utvikling og oppfølging av styringsdata, men det krever at styringsdata settes sentralt på agendaen og ikke forsvinner i mengden av øvrige oppgaver og arbeidsprosesser som skal løses som en del av reformen. Her vil det være viktig med dedikerte ressurser som jobber med styringsdata. De dedikerte ressursene må finnes sentralt i kommunen for å veilede virksomheten i korrekt bruk, herunder avholde kurs for virksomheter. Relevante tema her er for eksempel integrasjoner og oppdateringer av diverse fagsystemer i lys av ny bydelsstruktur og tjenesteporteføljer, samt en dedikert innsats for å sikre bedre bruk av KOSTRA som styringsdata.

Effektiviseringsprogrammet anbefaler at kommunen ser nærmere på følgende forslag, i stor grad basert på anbefalinger som kom frem i det nevnte prosjektet *Samordning KOSTRA* i UKE:

- Utarbeide en nullpunktsanalyse
- Oppdatert og detaljert veileder
- Standardisering og harmonisering
- Felles rutiner og prosesser
- Kompetanseheving og opplæring
- Referansegruppe for koordinering, deling og felles utvikling
- Digitale analyseverktøy og kvalitetskontroll
- Klar ansvarsfordeling mellom FIN og fagavdelinger med ansvar for bydelene
- Rolleavklaring mellom Felles regnskapstjeneste og bydelene

Før kommunen påbegynner arbeidet med etablering av nye bydeler, bør det gjennomføres en nullpunktsanalyse som identifiserer og korrigerer feilføringer i regnskap og rapportering. Dette gir et rettfærdig og presist grunnlag for fremtidig sammenligning og benchmarking.

En oppdatert og tydelig KOSTRA-veileder er avgjørende for å redusere feilføring og sikre enhetlig praksis, noe som gir mer presise data og bedre grunnlag for styring og beslutninger. Kommunen bør samtidig standardisere tjenester og navngiving som del av bydelsreformen, og etablere felles rutiner for årlig revisjon av KOSTRA-føringer. Kompetanseheving gjennom kurs og digitale plattformer, samt en referansegruppe blant bydelene for koordinering og erfaringsdeling, vil styrke kvaliteten og skape en kultur for samarbeid.

Digitale analyseverktøy og automatisert kvalitetskontroll kan forbedre datakvaliteten og redusere manuelt arbeid, mens tydelig ansvarsfordeling mellom byrådsavdelinger, bydeler og Felles regnskapstjeneste sikrer korrekt føring og oppfølging. Tiltakene samlet vil gjøre KOSTRA til et mer effektivt styringsverktøy, styrke sammenlignbarheten mellom bydeler og bidra til rettfærdig ressursfordeling og bedre tjenester for innbyggerne. Effektiviseringsprogrammet

fremhever at første steg bør være at bydelene konsentrerer seg om å føre og bruke KOSTRA likt. Dette vil gjøre sammenligning på tvers mulig. Etter hvert som erfaring og kompetanse øker, kan rammene justeres og standardiseringen videreutvikles.

En sentral problemstilling som også bør adresseres er ansvarsfordelingen mellom involverte aktører. Når Effektiviseringsprogrammet peker på svakheter, eksemplifisert med hvordan manglende kvalitet på bydelenes regnskapsføring gjør KOSTRA-nøkkeltall lite egnede til analyser og sammenligning, skyldes ikke dette utelukkende mangler i bydelene.

Effektiviseringsprogrammet mener det er store uklarheter og fragmenteringstendenser i ansvarsfordelingen mellom lokale og sentrale virksomheter på dette området. FIN er for eksempel fagansvarlig for regnskapsområdet i stort, mens ansvaret for oppfølging av KOSTRA-føring er et sektoransvar som det er uklart om avdelingene har ressurser, kompetanse og systemer for å følge opp. Det fremstår for Effektiviseringsprogrammet som at det overordnede ansvaret faller utenfor de etablerte ansvarsområdene, og derfor ikke er tilstrekkelig adressert og håndtert. Sentrale spørsmål her er for eksempel hvor ansvaret for å lage en oppdatert veileder skal ligge, hvem som skal ha ansvaret for oppfølging og kompetansetiltak. Dette er tema som må avklares før det konkrete forbedringsarbeidet kan starte.

Forslag til forstudie for en helhetlig data- og integrasjonsarkitektur

Effektiviseringsprogrammet vurderer at det er behov for en helhetlig data- og integrasjonsarkitektur for å møte utfordringene med styringsdata. Dette kan gi mer effektiv dataflyt og informasjonsstyring, et bedre beslutningsgrunnlag, og økt mulighet til optimalisering av tjenestekvaliteten for kommunens innbyggere.

Flere initiativer er allerede igangsatt, men for å skape en mer helhetlig tilnærming anbefaler Effektiviseringsprogrammet at kommunen gjennomfører en forstudie som ser nærmere på fire sentrale spørsmål:

1. Hva er de største utfordringene med manglende styringsdata i et innbyggerperspektiv
2. Hva er konsekvensene for innbyggerne
3. Hvilke datadomener burde kommunen ha, uavhengig av siloer
4. Hvordan burde data flyte mellom domenene

Forskjellen mellom forstudiet og dataplattformen utviklet som en del av Data Oslo, er at forstudiet inkluderer deling av operative data mellom systemer for saksbehandling og tjenesteleveranse, og fokuserer på innbyggerperspektivet. Altså data om tjenesten, og ikke bare data som tjenesten bruker i det daglige virket fra kommunens fellessystemer – både deling av operative data og styringsdata. Dette er datadeling som krever en annen løsning enn plattformen i Data Oslo. Hvorvidt kommunen ønsker en felles plattform for operative data og styringsdata eller splitte i ulike plattformer ettersom det er to ulike typer datadeling, er noe som bør vurderes nærmere. Data Oslo leverer på styringsdata og ikke det operative databehovet. Det er derimot andre initiativer som arbeider med informasjonsmodeller og grunndata mellom fagsystemer og informasjonsforvaltning i stort. Det vil være viktig å se de ulike initiativene i sammenheng, og vurdere hvordan Oslo kommune best kan utarbeide en helhetlig data- og integrasjonsarkitektur.

Kartlegge de største utfordringene med manglende styringsdata i et innbyggerperspektiv

Dette punktet handler om å identifisere årsaker og problemområder: hvor i tjenestekjeden data mangler, hvorfor det er vanskelig å dele, og hvilke situasjoner som skaper problemer for innbyggerne. Vi ser altså på selve utfordringsbildet – ikke konsekvensene.

Forstudiet bør vurdere hvilke områder som oppleves mest kritisk når styringsdata mangler eller er utilgjengelig. Dette kan være situasjoner der innbyggere må oppgi samme informasjon flere ganger, der saksbehandling tar unødvendig lang tid, eller der tjenester ikke samordnes fordi etater mangler oversikt over helheten.

Kartleggingen bør bygge videre på arbeidet som UKE og Origo allerede har gjort, men utvides med en mer systematisk innhenting av innbyggerperspektivet. Dette kan gjøres gjennom intervjuer med innbyggere og tjenesteytere, workshops, og analyse av klager og henvendelser. Det kan også være nyttig å bruke data fra eksisterende brukerundersøkelser for å identifisere områder med høy misnøye. Målet er å gi et tydelig bilde av hvor utfordringene er størst, slik at kommunen kan prioritere tiltak som gir størst effekt.

Kartlegge de største konsekvensene for innbyggerne

Dette punktet handler om *effektene*: hva skjer når styringsdata mangler, og hvordan merker innbyggerne dette i møte med kommunen. Vi ser altså på resultatet av utfordringene – hvordan de påvirker tjenestekvalitet, opplevelse og tillit.

Forstudiet bør beskrive konsekvensene med konkrete eksempler og gjerne underbygge med tall, som saksbehandlingstid, antall klager eller ressursbruk. Det kan være situasjoner der innbyggere får lite koordinert hjelp fordi etater ikke deler informasjon, eller der manglende oversikt fører til feil vedtak og økte kostnader. Det bør også vurderes å synliggjøre potensielle gevinster ved bedre styringsdata – for eksempel redusert sykefravær i barnehager gjennom bedre bemanningsplanlegging, eller mer effektiv ressursbruk i hjemmetjenesten ved hjelp av sanntidsdata.

Dette er viktig fordi oversikt over konsekvensene gir et sterkt argument for hvorfor kommunen bør investere i en helhetlig arkitektur. Når effektene er tydelig dokumentert, blir det enklere å skape forståelse og forankring hos både ledere og politikere.

Utrede hvilke datadomener kommunen burde ha

Et datadomene er en logisk gruppering av data som henger sammen med kommunens oppgaver og tjenester. Det kan forstås som et «område» der data som naturlig hører sammen, organiseres under en felles struktur uavhengig av organisatoriske siloer. For eksempel kan alle data knyttet til innbyggere – som navn, adresse, kontaktinformasjon og tjenestehistorikk – inngå i ett domene, mens data om eiendom og byggesaker inngår i et annet. Domener gjør det enklere å standardisere begreper, datamodeller og forvaltningsprinsipper, og gir et felles språk for data på tvers av kommunen.

Datadomener er et nøkkelgrep for å bryte ned dagens siloer og legge til rette for enklere deling av data på tvers av både virksomheter og sektorer. I dag er data ofte organisert etter interne strukturer og systemer, noe som gjør det vanskelig å gjenbruke informasjon og skaper barrierer for samarbeid. Dette fører til at innbyggeren indirekte rammes av kommunens organisering – for eksempel ved at de må forholde seg til hvilken etat eller sektor som leverer en tjeneste, eller oppgi samme informasjon flere ganger. En helhetlig domeneinndeling skal bidra til at data

struktureres etter innbyggerens behov, ikke etter kommunens interne organisering. Når domener defineres på tvers av sektorer, blir det enklere å samhandle og levere tjenester som oppleves sømløse.

Forstudiet bør vurdere hvilke domener som burde etableres, og hvordan det kan gjøres uavhengig av dagens siloer samtidig som domenene kobles til kommunens styringsprinsipper for forvaltning av data. Hvert domene bør ha en tydelig ansvarlig enhet som sikrer datakvalitet og forvaltning. Dette gir grunnlag for standardisering og gjør det enklere å bygge felles løsninger for datadeling – noe som igjen gir innbyggerne en mer helhetlig og brukervennlig opplevelse.

Utrede hvordan data burde flyte mellom domenene

Dataflyt handler om hvordan informasjon beveger seg fra ett område til et annet, slik at den kan brukes der den trengs. En god dataflyt betyr at informasjon kan gjenbrukes på tvers av tjenester uten at innbyggeren må oppgi samme opplysninger flere ganger. For eksempel: Når en innbygger endrer adresse, bør denne oppdateringen automatisk gjenspeiles i alle relevante tjenester – fra barnehage til renovasjon – uten manuell registrering. Dette gir en sømløs opplevelse for innbyggeren og sparer kommunen for tid og kostnader.

Forstudiet bør beskrive en målarkitektur for dataflyt, altså en overordnet plan for hvordan data skal deles og integreres mellom systemer. Dette kan innebære bruk av felles grensesnitt (API-er), som er tekniske løsninger som gjør det mulig for systemer å «snakke sammen», og standardiserte integrasjonsmønstre som sikrer at data flyter på en trygg og effektiv måte. Det bør også vurderes hvordan metadata – informasjon om data – kan brukes for å gjøre data gjenfinnbare og forståelige.

En mulig struktur for Oslo kommune kan være en felles integrasjonsplattform eller dataplattform som gir kontrollert tilgang til data på tvers av sektorer. Dette må kombineres med styringsprinsipper for dataforvaltning, slik at det blir tydelig hvem som har ansvar for hvilke data, og hvordan kvaliteten sikres. Til slutt bør det utarbeides et veikart med tiltak og tidslinje for implementering, slik at kommunen får en realistisk og trinnvis plan for å forbedre dagens situasjon.

Oppsummering

En forstudie som besvarer de fire spørsmålene Effektiviseringsprogrammet har anbefalt, vil gi kommunen et solid grunnlag for å vurdere hvordan styringsdata kan brukes mer effektivt og hvordan en helhetlig data- og integrasjonsarkitektur kan etableres.

Dette er ikke en løsning som kan innføres over natten, men et strategisk grep som kan gi store gevinster over tid. Forstudiet bør også inkludere en modenhetsanalyse av dagens dataforvaltning og integrasjonsløsninger, samt forslag til KPI-er for datakvalitet, tilgjengelighet og bruk i styring. På denne måten får kommunen et tydelig veikart for hvordan den kan gå fra dagens fragmenterte situasjon til en fremtidsrettet, datadrevet organisasjon.

3.4 Fragmentering av ansvar og beslutninger

For å illustrere hvordan fragmentert ansvar og beslutningsprosesser kommer til uttrykk i Oslo kommune, setter vi i dette delkapitlet søkelys på to sentrale områder: investeringsregimet og eiendomsforvaltningen. Disse temaene er valgt fordi de har stor betydning for kommunens samlede økonomiske rammer og involverer et bredt spekter av aktører. I tillegg har vi avgrenset gjennomgangen av investeringsregimet til investeringer i formålsbygg, som utgjør en vesentlig del av kommunens langsiktige forpliktelser. Eiendomsforvaltningen avgrenses til hovedsakelig byggforvaltning av formålsbygg.

Vi beskriver dagens situasjon, pågående prosesser og anbefalinger for veien videre for å håndtere investeringsregimet og eiendomsforvaltningen bedre og dermed mer formåls- og kostnadseffektivt.

3.4.1 Investeringsregimet

Investeringsregimet i Oslo kommune er et styringssystem for kommunens investeringsprosjekter. Det skal sikre at prosjektene er godt utredet, kvalitetssikret og gir et solid beslutningsgrunnlag før politiske vedtak. Regimet bygger på en bestiller–utfører-modell. Prosessen er delt i fasene prosjektinitiering, utarbeidelse av konseptvalgutredning (KVU) med ekstern kvalitetssikring (KS1), utarbeidelse av sentralt styringsdokument i forprosjekt med ekstern kvalitetssikring (KS2), og gjennomføring. Målet med regimet er å redusere risiko, unngå kostnadsoverskridelser og sikre at investeringene gir størst mulig nytte for kommunen.

Tiltak som er gjennomført av FIN etter 2021

Oslo Economics og Atkins Norge gjennomførte i 2021 en evaluering av investeringsregimet på oppdrag fra FIN. Evalueringen fant at hovedutfordringen i de tidlige fasene gjaldt etterlevelsen av prosjektmetodikken. Konseptvalgutredningene (KVU) ble i for stor grad avgrenset i prosjektinitieringsfasen, hvor handlingsrommet ble avgrenset både i alternativanalyse og forprosjekt. Dette skyldtes blant annet at metodikken ikke var tydelig nok beskrevet, kombinert med en fragmentert bestillerside og varierende kompetanse om hvordan KVUer bør utarbeides.

Som følge av evalueringen av investeringsregimet, har Oslo kommune gjennomført flere tiltak for å styrke prosessene rundt kommunens investeringer:

- Revisjon av investeringsinstruksen: I 2023 ble investeringsinstruksen oppdatert for å inkludere tydeligere retningslinjer og prosedyrer som må følges av bestillere. Dette er ment å styrke bestillersiden og sikre at kravene til prosjektene er klart definert.
- Ny KVU-veileder: Det er utviklet en veileder for KVU som tar sikte på å gi bedre retningslinjer for hvordan KVU-ene skal utformes. Målet er å sikre at de ikke blir for spesifikke og avgrensede i innhold, men heller åpne for flere alternative løsninger.
- Utvikling av en ny metode for nytte/kost-analysene for kommunen: Dette verktøyet skal sikre at alle relevante alternativer vurderes på en mer systematisk måte, med identifisering av nytte og kostnader på en likeartet måte.
- Ny rammeavtale for ekstern kvalitetssikring: Denne avtalen har som mål å styrke oppfølgingen og kvalitetssikringen av prosjektene. Den gir også en bedre oversikt over der det er behov for forbedringer.

3.4.1.1 *Beskrivelse av dagens situasjon*

Beskrivelsen av dagens situasjon er fordelt på følgende temaer:

- Utfordringer knyttet til bestiller-utfører-modellen
- Lite bruk av porteføljestyring
- Utilstrekkelige insentiver for kostnadsreduksjon
- Krav som stilles til investeringsprosjekter
- Omfang og krav til rehabiliteringsprosjekter

Utfordringer knyttet til bestiller-utfører-modellen

Opplevelsen av hvor godt investeringsregimet fungerer varierer innad i og mellom bestiller, utfører og eksterne kvalitetssikrere. Overordnet fremstår investeringsregimet å fungere etter sitt formål. Selv om regimet ikke er perfekt, fremkommer det i Effektiviseringsprogrammets gjennomgang en opplevelse av at det er begrenset med alternativer som vil fungere bedre. Det er derfor en oppfatning av at det bør settes søkelys på forbedringer av identifiserte utfordringer.

Det er i gjennomgangen blitt påpekt at bestillersiden kan fremstå som fragmentert og mulig svakere enn utfører. Operativ bestiller består av ulike virksomheter med varierende kompetanse og begrenset handlingsrom. Her er det variasjon mellom ulike bestillere, hvor for eksempel UDE og SYE har bred erfaring med investeringsregimet. Ansvarsfordelingen mellom bestiller og utfører blir i praksis noe uklar i tilfeller hvor utfører gjennomfører analyser og vurderinger som bestiller har ansvar for. Vi registrerer en oppfatning av at økt koordinering mellom bestillere kan være til hjelp for bedre implementering og etterlevelse av nye retningslinjer og verktøy.

Videre er det bemerkt av ulike ledere at alternative konsepter fortsatt utredes i for liten grad i alternativanalysen. Et tilstrekkelig bredt mulighetsrom må sikres, slik at vurderingene ikke avgrenses for tidlig og reelt ulike alternativer med kostnadsvariasjon inkluderes. I enkelte tilfeller opplever bestiller at utfører er tilbakeholden med å vurdere flere alternativer. Her fremkommer det derimot uenigheter knyttet til definisjonen av konsepter i KVVU-fasen. Utfører opplever at løsning ofte innsnevres tidlig, og at bestiller i større grad kan ønske varianter og detaljering av samme konsept, og ikke nødvendigvis reelt ulike konsepter med alternative lokasjoner, organisatoriske grep etc. Det fremstår som at utreder og bestiller har noe ulik forståelse av hva som bør inngå i KVVUen og hva som bør inngå i plansaken. Økt tillit og bedre samarbeid mellom bestiller og utfører fremstår som nødvendig for å sikre at flere relevante, reelt ulike konsepter blir utredet.

Porteføljestyring som verktøy

Effektiviseringsprogrammets gjennomgang viser at kommunen bør tydeliggjøre hvordan kostnadsbesparelser i ett prosjekt eller én sektor kan gi direkte effekter for handlingsrommet i andre sektorer. For eksempel kan lavere kostnader ved bygging av en ny skole eller reduksjon av overkapasitet frigjøre midler til å etablere flere sykehjemsplasser.

Særlig for tidligfaseprosjekter viser gjennomgangen at begrenset bruk av porteføljestyring kan være en utfordring. Utredninger fortsetter eller settes på vent selv om de ikke lenger er aktuelle, og mangelen på tidsriktig avslutning gjør omfanget av utredninger og prosjektering svært omfattende. I 2024 hadde Oslobygg 95 tidligfaseprosjekt. For enkelte av disse utredningene har det tatt opptil 15 år fra oppstart KVVU til byggestart. En av årsakene til at store

prosjekter kan ta lang tid, er at kommunen ikke har tilstrekkelige verktøy til å håndtere uenigheter mellom sektorene.

Kommunens utfordringer ligger ikke i manglende oversikt eller initiativer, men i mangelen på et helhetlig verktøy for effektiv styring og prioritering. I et komplekst politisk landskap, der ulike sektorer har egne mål og prioriteringer, blir investeringene ofte vurdert isolert. Dette kan føre til et siloperspektiv, der gevinster og kostnadsbesparelser i én sektor ikke synliggjøres som muligheter og frigjorte midler for andre viktige tiltak i en helhetlig prioritering. Et potensielt siloperspektiv kan gjøre det utfordrende å prioritere på tvers av formål og vurdere hva som er det beste samlet sett for Oslo kommune.

Utilstrekkelige insentiver for kostnadsreduksjon

Fokuset på effektivisering og nøkternhet i Oslo kommune har ført til økt oppmerksomhet på kostnadskontroll i enkeltprosjekter og internt i virksomheter. Det fremkommer i Effektiviseringsprogrammets gjennomgang at virksomhetene selv ofte er opptatt av kostnadsbesparelser for å få gjennomført investeringsvedtak. Eksempelvis har UDE og Oslobygg iverksatt bedre rutiner for å holde prosjektkostnadene nede, blant annet ved å fokusere på null- og minimumsalternativer, forenkling av rehabiliterings-utredninger og effektivisering av skolekapasiteten. Lignende effektiviseringsarbeid pågår i andre virksomheter.

Likevel mangler det direkte insentiver for helhetlig kostnadseffektivisering på tvers av kommunens samlede økonomi. Dagens husleieordning bidrar til dette problemet: virksomhetene får dekket husleien i sin helhet av bykassen, uavhengig av arealbruk eller valg av løsning. Leietaker (med unntak av bydelene) får tilført beregnet husleie, uavhengig av størrelsen på P50. Husleiekontrakt må være inngått før et prosjekt legges frem for bystyret, og bystyret bevilger midler til husleien til leietakerne. Dette skaper liten direkte økonomisk motivasjon for å redusere areal eller velge reelt billigere investeringsalternativer som gir lavere husleie, lavere investeringskostnader per prosjekt, og lavere totale kostnader for kommunen.

I dagens modell dekker Oslobygg alle kostnader utover P50 dersom behov for utløsning av usikkerhetsavsetning inntreffer. Leietaker betaler bare leiekostnad opp til P50 selv om dette viser seg å ikke være dekkende, og har derfor ingen direkte insentiver for å gjennomføre tiltak og kutt for å redusere kostnader. Manglende kutt-lister og fokus på «nice to have» heller enn «need to have», både funksjonelt og teknisk, kan drive kostnadene opp både for investeringer og drift.

Krav som stilles til investeringsprosjekter

SKOK (Standard kravspesifikasjoner for Oslo kommune) er rammeverket som skal sikre ønsket kvalitet i kommunens formålsbygg til lavest mulig livsløpskostnad. SKOK ble utarbeidet som en nøktern, veiledende standard med mål om å være disiplinerende, hvor virksomhetene ikke skulle ha anledning til å stille krav utover SKOK. Selv om konseptet i seg selv oppleves som hensiktsmessig, er det utfordringer med innholdet og innretningen på ordningen. FIN har gjennomført en overordnet gjennomgang av de tekniske og funksjonelle kravene i SKOK, for å gi svar på påstanden om at Oslos mange selvpålagte krav er kostnadsdrivende, sammenlignet med gjeldende lov og forskrift. Oppdraget ble gjennomført av Holte Consulting og Menon Economics, fra mars 2025 til oktober 2025.

Holte og Menon skriver i sin rapport at deres gjennomgang viser at SKOK utgjør et nødvendig verktøy for kvalitet, forutsigbarhet og likebehandling på tvers av prosjekter, men at rammeverket samtidig fungerer som en kostnadsdriver. Rapporten fremhever at kravene samlet

bidrar til høyere arealbruk, teknisk kompleksitet og detaljeringsnivå enn det som er kritisk for byggenes funksjon og levetid. Sammen med politiske ambisjoner, plan- og bygningskrav og krevende tomteforhold, gir dette et kostnadsnivå som i mange tilfeller er høyere enn nødvendig. Holte og Menon anbefaler at SKOK videreføres som et felles rammeverk for kommunens byggeprosjekter, men at det brukes mer fleksibelt og med sterkere vekt på kostnadsstyring og prioritering. Holte og Menon påpeker at dette forutsetter tydelige styringssignaler, enklere prosesser og en forvaltning der det blir like viktig å fjerne eller justere krav som å legge til nye.

Omfang og krav til rehabiliteringsprosjekter

Rehabiliteringsprosjekter av eksisterende bygg er i dag både kostnads- og tidkrevende, og de fleste rehabiliteringsprosjekter gjennomgår hele investeringsregimet fra tidligfase til gjennomføring – selv når bygget skal ha samme formål og bruksområde. En av årsakene til at prosjektene både tar tid og blir dyre, er opplevd krav om å utrede hvordan krav til funksjonelle og tekniske løsninger skal løses for bygg som enten er verneverdige eller hvor bærende konstruksjoner og bygningsmasse ikke muliggjør like omfattende transformasjon som de tekniske kravene krever. Holte og Menon påpeker i sin rapport at SKOK er lite egnet som kravsett for totalrehabiliteringer, og at kravene i praksis kan føre til unødvendig riving av bygg som ellers er funksjonelle.

Plan- og bygningsetaten (PBE) utarbeidet i oktober 2025 et notat oversendt til FIN om mulighetene som ligger iblant annet § 31-4 i plan- og bygningsloven og forenkling av tekniske anlegg for å gjøre ombygging, rehabilitering og bruksendring enklere. Endringer i plan- og bygningsloven fra 1. januar 2023 hadde som mål å senke terskelen for unntak fra tekniske krav, blant annet med vektlegging av ønsket om gjenbruk i et miljøperspektiv. PBE erfarer imidlertid i sine prosesser at mulighetene i denne paragrafen i liten grad benyttes av kommunen, og at handlingsrommet er vesentlig større enn det som er allment kjent. Direktoratet for byggkvalitet har vært klare på at unntak fra hovedregel innvilges dersom forslagsstiller har en god redegjørelse for hvilke kompenserende tiltak som er gjort for at sikkerhet, helse og miljø ivaretas i prosjektet. PBE mener det kan være mulig å ha dialog allerede i tidligfasen når konseptvalgutredningen utarbeides om hvorvidt det er sannsynlig å få unntak for kostnadskrevende tekniske løsninger for eksisterende bygg.

Ifølge PBE er det nødvendig å øke kjennskapen til det handlingsrommet og de mulighetene som finnes i eksisterende lovverk for å redusere omfang og krav til tekniske anlegg for rehabilitering av eksisterende bygg.

Videre fremkommer det fra Effektiviseringsprogrammets gjennomgang at erfaringer viser at de teknisk avanserte anleggene krever dyre utbedringer, ofte gir brukerfeil, og ofte er det første som går i stykker. Avanserte tekniske anlegg er også drivere for tidspunkt for totalrenovasjon. Mer brukervennlige løsninger som er enklere å vedlikeholde kan dermed gi kostnadsreduksjoner i investeringer, drift, vedlikehold og rehabiliteringer. Oslo kommune skal bygge og rehabilitere mange bygg til særlig helse- og omsorgsfunksjoner, spesifikt omsorgsboliger og sykehjem. Dette er store og komplekse byggeprosjekter, og bruk av enklere og mindre omfattende tekniske løsninger kan muliggjøre ombruk og rehabilitering av bygningsmasse og bærende konstruksjoner.

3.4.1.2 Relevante tidligere og pågående prosesser

Rullerende investeringsplan

FIN har et pågående arbeid for utvikling og etablering av en tiårig, rullerende investeringsplan for Oslo kommune. Den tiårige investeringsplanen skal utarbeides som et felles grunnlag for prioritering av investeringsprosjekter på tvers av sektorer. Prosessen skal sikre helhetlig prioritering av kommunens samlede investeringsportefølje og god forankring i byrådets og bystyrets årlige budsjettarbeid. Dette innebærer å vurdere prosjektene samlet med hensyn til økonomiske rammer, risiko, kapasitet, nytteverdi og bidrag til å løse kommunens samfunnsflokke og realisere overordnede mål.

FIN utarbeider et første grunnlagsdokument som beskriver kommunens økonomiske handlingsrom, finansieringsbehov og overordnede veivalg for investeringsnivå og prioriteringer. Etter innspill fra byrådsavdelingene vil FIN utarbeide et helhetlig forslag som er i tråd med økonomisk handlingsregel og finansielle måltall.

FIN har en ambisjon om å legge metodikk for en langsiktig rullerende investeringsplan frem for behandling i 2026.

Utredning formålsnøytral bestiller

FIN har igangsatt en utredning om å samle kommunens bestilleransvar for formålsbygg i en felles sektornøytral organisering. Utredningen skal beskrive utfordringsbildet og hvordan en eventuell samling av bestilleransvaret kan løse dagens utfordringer. FIN arbeider for å sikre en balansert utredning hvor bestiller- og utførersidens synspunkter, problemstillinger og mulige løsninger belyses. Utredningen skal legges frem for byrådet innen 2027.

Kjernegruppe bygg

Kjernegruppen for bygg er et forum bestående av alle kommunaldirektørene, og ledes av kommunaldirektør i KON. Kernegruppen ble etablert med inspirasjon fra staten, og arbeider med å forbedre prosessene knyttet til investeringsprosjekter for bygg og utbygging. Kernegrupper i staten ble etablert for å håndtere komplekse, tverrsektorielle utfordringer som krever koordinert innsats mellom flere departementer. Hensikten var å sikre helhetlig politikkutforming, felles kunnskapsgrunnlag og tydelig forankring på toppledernivå. Intensjonen var å skape varige strukturer for samarbeid og unngå duplisering av eksisterende prosesser.

Utgangspunktet for kernegruppen for bygg i Oslo kommune var effektivisering av byggeprosjekter. Formålet med forumet er at kommunaldirektørene gjennom dialog forstår hverandres mål, tilnærming og felles ansvar for å finne gode løsninger. Møtene i kernegruppen har i stor grad vært preget av konstruktive diskusjoner om utfordringer innen investering og drift, men forumet har et begrenset mandat.

3.4.1.3 Anbefalinger fra Effektiviseringsprogrammet

FIN har igangsatt en rekke utredninger og tiltak for å håndtere dagens utfordringer med investeringsregimet. Effektiviseringsprogrammets anbefaling er at FIN fortsetter de pågående prosessene, og tar for seg tiltak som anbefales at inkluderes i pågående arbeid.

Anbefalingene er strukturert etter følgende temaer:

- Ferdigstille rullerende investeringsplan (pågående)
- Innføre porteføljestyring (pågående)
- Innføre kontrollmekanismer for å bistå prioriteringen av investeringer

- Innføre «design to cost» for å gi insentiver til å redusere kostnader
- Etablere et koordinerende forum for behovseiere

Punktene angir ikke en rekkefølge, og tiltakene skal ikke forstås som en stegvis innføring. For eksempel anbefaler Effektiviseringsprogrammet at kommunen innfører kontrollmekanismer for å bistå prioriteringen av investeringer raskest mulig.

Ferdigstille rullerende investeringsplan (pågående)

FIN skal legge frem forslag til overordnede prioriteringer i en rullerende, tiårig investeringsplan i 2026. En slik plan er et strategisk dokument som fungerer som et langsiktig veikart for kommunens investeringer. Den gir et helhetlig bilde av fremtidige behov og ressursbruk, og omfatter både investeringer i bygg, infrastruktur og tjenester, samt driftsmessige konsekvenser av disse investeringene.

En langsiktig plan gir politiske og administrative beslutningstakere et verktøy for å forstå konsekvensene av dagens valg og planlegge for fremtidige utfordringer. Den skaper forutsigbarhet, styrker legitimiteten i prioriteringer og gir innbyggerne innsyn i kommunens strategiske retning.

Investeringsplanen bør ikke bare være et administrativt styringsverktøy, men også et kommunikasjonsverktøy mellom administrasjon og politikk, og mellom kommunen og innbyggerne.

Innføre porteføljestyring (pågående)

Investeringsplanen gir oversikt og langsiktig retning, mens porteføljestyring er den operative metoden som sikrer gjennomføring og optimal ressursbruk. Porteføljestyring innebærer å vurdere prosjekter opp mot hverandre, prioritere basert på samfunnsnytte, risiko og økonomisk bærekraft, og justere prioriteringer og ressurser underveis ved endrede rammebetingelser eller behov. Uten porteføljestyring blir investeringsplanen et statisk dokument, ikke et styringsverktøy.

Forskjellen mellom investeringsplan og porteføljestyring kan oppsummeres slik:

- Investeringsplanen viser hva kommunen skal gjøre over tid, mens porteføljestyring handler om hvordan kommunen styrer og prioriterer løpende.
- Investeringsplan og porteføljestyring utfyller hverandre – planen gir retning, porteføljestyring sikrer gjennomføring og optimal ressursbruk. For eksempel:
 - En investeringsplan kan vise at kommunen skal bygge fem nye sykehjem over 15 år. Porteføljestyring avgjør hvilke prosjekter som starter først, hvordan midlene fordeles, og om et prosjekt bør stoppes eller justeres dersom kostnadene øker eller behovet endrer seg.

Porteføljestyring gir mulighet til å stoppe eller endre prosjekter, unngå dobbeltarbeid og sikre helhetlig prioritering på tvers av sektorer. Det krever oversikt over alle investeringsprosjekter og en strukturert prosess for planlegging, oppfølging og gevinstrealisering. Ressursene fordeles slik at samlet effekt for kommunen totalt sett maksimeres. Hvorvidt hver sektor bør ha en portefølje hver som koordineres i én portfolio, eller om alt ligger samlet i én portefølje, er noe som bør utredes nærmere.

I en nærmere utredning om hvordan porteføljestyringen bør innrettes, er det viktig å ivareta demokratisk forankring. Dette innebærer at kriteriene for hvilke prosjekter som tas inn i

porteføljen må være objektive og politisk forankret. Videre kan det være hensiktsmessig å dele porteføljen i ulike områder som gir tydelig prioritering, styring og rapportering på tvers av kommunen. Kommunen har ulike finansieringskilder, og det kan slik sett være hensiktsmessig å ha et område i porteføljen som ivaretar dette. Eksempelvis for investeringer tilknyttet gebyrfinansierte virksomheter.

For å lykkes må kommunen etablere et tydelig ansvar for porteføljestyling. Effektiviseringsprogrammet anbefaler at FIN får et utvidet mandat til å koordinere investeringsporteføljen. Det kan redusere risikoen for fragmentering, gi kommunen bedre oversikt over investeringsbehov, og legge til rette for mer langsiktig og bærekraftig økonomisk planlegging. En rolleutvidelse kan kreve kapasitets- og kompetansebygging i FIN, samt utvikling av gode samarbeidsformer og tydelige prosesser for involvering av øvrige byrådsavdelinger. Hver byrådsavdeling vil fremdeles eie og ha ansvar for gjennomføring av egne investeringsprosjekter, men disse prosjektene meldes inn i kommunens totale investeringsportefølje. Uten tydelige prosesser for involvering og forankring kan det oppstå forsinkelser, beslutningsfloker og manglende legitimitet i kommunens samlede prioritering av investeringsprosjekter. Dette bør utredes nærmere.

Innføre kontrollmekanismer for å bistå prioriteringen av investeringer

Uavhengig av om en innfører porteføljestyling for investeringsregimet, burde kommunen innføre flere kontrollmekanismer for å prioritere mellom investeringer på et tidligere tidspunkt.

Ved å etablere kontrollpunkter for kostnad og tidsplan før en KVV igangsettes og før prosjektet går videre til KS1, kan kommunen tydelig definere krav til mulighetsrommet for alternative løsninger i tidlig fase. Dette gir bedre forutsetninger for å sikre at ulike og kostnadseffektive alternativer blir vurdert. Dette gir overordnet bestiller og FIN mulighet til å be om revidering eller stoppe tidligfaseprosjekter som tidlig viser seg å bli dyrere enn forventet eller dyrere enn det man totalt har mulighet til å investere på dette området sett i lys av den totale porteføljen. Operativ bestiller og utfører kan da få muligheten til å revidere og redusere omfang og ambisjoner. Det er viktig at kontrollmekanismene kobles til porteføljestylingen, slik at beslutninger tas på tvers av sektorer og ikke for enkeltprosjekter.

FIN har ansvar for investeringsregimet, og Effektiviseringsprogrammet anbefaler derfor at byrådsavdelingen gis ansvar for å vurdere innføringen og oppfølgingen av slike kontrollmekanismer. Dette vil i så fall kreve økt kapasitets- og kompetansebygging hos FIN. Muligheten for å innføre kontrollmekanismer bør utredes nærmere.

Innføre «design to cost» for å for å gi insentiver til å redusere kostnader

Effektiviseringsprogrammets gjennomgang viser at det kan være hensiktsmessig å ansvarliggjøre bestillere i større grad for arealeffektivisering og kostnadsbesparelser. Et mulig tiltak er å innføre «design to cost». Design to Cost (DTC) i byggprosjekter betyr at man tidlig i planleggingen fastsetter en bindende økonomisk ramme som prosjektet skal gjennomføres innenfor. Målet er å oppnå høyest mulig nytte innenfor den fastsatte kostnadsrammen, og kostnad blir dermed en styrende parameter i hele prosessen. Metoden endrer insentivstrukturen og gir bedre kostnadskontroll fra starten av prosjekter.

I praksis innebærer metoden at man setter nøkkeltall med faste priser per kvadratmeter som definerer basiskostnader. Dersom bestiller ønsker kvalitetskrav eller spesifikke løsninger som øker kostnadene utover basiskostnaden, må merkostnaden dekkes av bestiller. Dette gir

insentiver til å prioritere kostnadsbesparelser tidlig, og skaper en tydelig kobling mellom valg og økonomiske konsekvenser. Hva som inkluderes i basiskostnaden bør utredes nærmere. Her kan eksempelvis utrednings-, forprosjekt- og reguleringskostnader inkluderes, samt faktorer som miljøkrav, lokasjon og spesielle funksjoner bør ivaretas på et vis.

Fordelene med «design to cost» er at metoden gir forutsigbarhet, reduserer risikoen for budsjettoverskridelser og skaper insentiver for kostnadsbevisste valg. Den gir bedre kontroll over prosjektets økonomi, mer realistiske prioriteringer, og bidrar til en mer strukturert prosess med mindre administrasjonsbehov.

Erfaringer fra København viser at dette er gjennomførbart. Byen har innført faste kvadratmeterpriser for ulike typer bygg, basert på historiske data og justert for inflasjon og markedsutvikling. Denne tilnærmingen har gitt forutsigbarhet, styrket konkurransen og samtidig opprettholdt kvaliteten. Standardene tar høyde for materialkostnader, arbeidskraft og øvrige prosjektkostnader, og gir et klart bilde av hva et prosjekt bør koste.

Muligheten for å innføre «design to cost» med faste kvadratmeterpriser i Oslo kommune bør utredes nærmere. Som en del av denne utredningen bør en vurdere hvordan tomtekostnader skal vurderes i et slikt regnestykke, særlig knyttet til kommunens nytteverdi av å kjøpe billige tomter versus merkostnader knyttet til begrensninger på tomten.

Etablere et koordinerende forum for behovseiere

Selv om roller og ansvarsområder er tydeligere beskrevet i den nye investeringsinstruksen utarbeidet av FIN i 2023, viser Effektiviseringsprogrammets gjennomgang at virksomheter fortsatt usikkerhet om hvordan instruksen og tilhørende verktøy skal praktiseres.

Etableringen av et koordinerende forum for behovseiere kan være et mulig grep for å styrke samhandling og skape bedre oversikt, uavhengig av om det på sikt blir en sentral enhet for bestillere. Forumet vil ha fokus på koordinering og samarbeid mellom behovseiere, slik at behov samles og synliggjøres i en helhetlig oversikt. Forumet kan bidra til å redusere fragmentering, skape bedre informasjonsflyt og sikre at kommunen prioriterer investeringer som gir størst effekt for innbyggerne og størst samfunnsverdi for kommunen på lang sikt.

En mulig organisering er at FIN koordinerer forumet og styrer et behovsnettverk. Dette vil gi FIN oversikt over behov på tvers av sektorer, og legge til rette for enhetlig styring.

For å forbedre tillit og transparens og styrke samarbeidet mellom bestillere og utførere, burde også utførere inviteres til forumet. Utførere kan ha en viktig rolle som behovseiere, og særlig for eiendommer og formålsbygg kan utfører ha kompetanse og kunnskap som er fordelaktig at deles i forumet. I tillegg kan utfører gjennom deltakelse få bedre forståelse for virksomhetenes behov og planer for utvikling av tjenestetilbudet. Det kan bidra til mer konstruktivt samarbeid.

Etableringen av et koordinerende forum vil kreve tydelige prosesser for involvering, mandat og ansvar, samt kompetansebygging hos behovseierne. Dette bør utredes nærmere for å sikre at en eventuell løsning både styrker samhandling og ivaretar nærhet til behovene i sektoren.

Effektiviseringsprogrammet anbefaler at kommunen som en del av en utredning av et koordinerende forum eller den pågående utredningen av en formålsnøytral bestiller vurderer hvordan best heve KVVU- og metodekompetansen. Dette kan bidra til at KVVUene blir mer konseptuelle og utreder reelt ulike alternativer i tidligfaseprosjekter.

3.4.2 Eiendomsforvaltningen

Kommunens eiendomsportefølje består av tomter og bygninger, og kan grovt sett deles i to typer eiendom; eiendom kommunen eier for å kunne dekke kommunale arealbehov i fremtiden, og eiendommer som benyttes til kommunale formål i dag. Det er viktig for kommunen å ha en hensiktsmessig sammensatt portefølje av eiendom som ikke benyttes til kommunale formål i dag, men som er egnet for etablering av kommunale formål i fremtiden.

Eiendomsforvaltning innebærer planlegging, drift og vedlikehold av eiendommer for å sikre optimal utnyttelse og verdibevaring over tid. Denne gjennomgangen av eiendomsforvaltningen avgrenses til byggforvaltning av formålsbygg. Hovedfokuset i rapporten er forvaltning av bygg som er eller har vært i bruk til kommunale formål, men forvaltning av eiendommene i seg selv omtales der dette er hensiktsmessig. Forvaltning av eiendom og bygg skilles i Oslo kommune fordi de representerer ulike ansvarsområder og kompetansebehov. Eiendomsforvaltning handler primært om grunneiendom, kjøp, salg, utvikling og juridiske forhold knyttet til tomter og arealer. Byggforvaltning omfatter drift, vedlikehold og utvikling av selve bygningene og deres tekniske installasjoner.

Eiendomsforvaltning er løftet frem som en tverrgående problemstilling i Oslo kommune på grunn av utfordringer knyttet til fragmentert ansvar- og rollefordeling, kostnadseffektivitet, insentiver og ressursutnyttelse. Dette påvirker kommunens evne til å møte innbyggernes behov, og opprettholde verdien av kommunens totale eiendomsportefølje, gjennom å redusere kommunens tekniske gjeld.

Delkapitlet gir en oversikt over dagens situasjon, pågående prosesser og Effektiviseringsprogrammets anbefalinger for veien videre.

3.4.2.1 Beskrivelse av dagens situasjon

Beskrivelsen av dagens situasjon er fordelt på følgende temaer:

- Antall forvaltere
- Utilstrekkelige insentiver for å redusere kostnader
- Verdibevarende vedlikehold og vedlikeholdsetterslepet
- Økende gap mellom årlig indeksjustering av husleieavtaler og prisutvikling
- Rehabilitering er uforutsigbart og realkapital blir ikke tilstrekkelig ivarettatt
- Prosess for salg av bygg og salgsinstruksen

Antall forvaltere

I Oslo kommune er ansvaret for eiendomsforvaltning delt mellom Oslobygg KF, Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) og Boligbygg KF. Disse aktørene har ulike roller i eiendomsforvaltningen i stort (ikke kun formålsbygg):

- Oslobygg har primært ansvar for utvikling, bygging, drift og vedlikehold av kommunens formålsbygg – bygninger spesifikt bygd og utviklet til offentlige formål som skoler, barnehager, idrettshaller, kulturhus og bygninger tilknyttet helsesektoren. Oslobygg fungerer som byggherre og følger prosjektene fra konseptfase, gjennom regulering til ferdigstillelse, og utarbeider planforslag for egne prosjekter.
- EBY ivaretar kommunens grunneiendommer, og har et bredere, overordnet ansvar for arealdisponeringen, byutvikling og regulering. Dette inkluderer kjøp, salg og utvikling av tomter. Etaten ivaretar kommunens grunneierrolle og arbeider med overordnede

strategier for hvordan områder skal utvikles og hvilke formål som skal ivaretas, både i dag og i fremtiden. EBY utarbeider reguleringsplaner og skal bidra til prioritert byutvikling. EBY forvalter utviklingstomter og bygninger som ikke naturlig faller inn i de øvrige byggforvalternes kjerneoppgaver.

- Boligbygg KF eier, drifter og leier ut kommunale boliger til personer som ikke kan skaffe seg bolig på det ordinære markedet, og har ansvar for vedlikehold, rehabilitering og oppfølging av disse boligene. Boligbygg samarbeider med bydelene om tildeling og tilrettelegging for ulike brukergrupper, inkludert omsorgsboliger og tilrettelagte boliger.

I tillegg har tre andre etater egne eiendomsporteføljer:

- Kulturetaten forvalter bygg og områder til kulturformål.
- Gravplassetaten har ansvar for gravplasser, krematorier og minnesmerker.
- Bymiljøetaten forvalter kommunens bygninger i marka og på øyene i Oslofjorden, samt arealer tilknyttet bymiljø.

Selv om disse etatene har egne porteføljer, er EBY grunneier for alle kommunens eiendommer, og forvalter og leier ut eiendommer som faller utenfor disse etatenes og Oslobyggs ansvarsområder.

Utilstrekkelige insentiver for å redusere kostnader

Kommunens eiendomsreform fra 2004 hadde som mål å optimalisere arealutnyttelsen og redusere driftskostnader gjennom deling og sambruk av lokaler. Reformen manglet imidlertid formelle insentiver for å redusere arealbehov, og arealeffektivisering er ikke innlemmet i leiekontraktene. De fleste virksomhetene i Oslo kommune får i praksis dekket leie- og driftskostnader via bykassen, slik at husleien kan fremstå som penger inn og ut uten reell konsekvens. Når besparelser ikke tilfaller virksomheten selv, blir kostnadsbesparelser mindre prioritert. Slik sett gir ikke dagens husleieordning direkte økonomiske insentiver for effektivisering.

Oslobygg beregner husleie på bakgrunn av et investeringsprosjekts P50. Det kan variere om tomt er inkludert i P50 eller ikke. FDVU beregnes ut ifra formålsbaserte nøkler. Oslobygg som byggherre bærer all risiko dersom prosjekter overskrider P50 eller driftskostnadene overstiger estimatet i husleieavtalen. Avtalene inngås før detaljprosjektering og bygging, og varer gjerne i 20 år. Det gjør reforhandling vanskelig, dersom det oppstår behov for justering av midler til vedlikehold og utskifting.

Videre har ikke bestiller eierskap til bygget ved fraflytting ettersom virksomheten får ny leieavtale et annet sted, og det finnes ingen insentiver til å klargjøre eiendommen raskt for ny bruk eller salg. Oslobygg kan ikke igangsette utredninger for ny bruk uten bestilling fra en kommunal leietaker, og har årlige utgifter på rundt 85 mill. kroner for å drifte og forvalte ledige bygg.

Verdibevarende vedlikehold og vedlikeholdsetterslepet

I Effektiviseringsprogrammets gjennomgang fremkommer det en uenighet om hvorvidt husleiemodellen dekker verdibevarende vedlikehold. Enkelte ledere mener utfordringen ikke ligger i husleieavtalene, men i hvordan midlene disponeres og prioriteres. Andre peker på at avtalene gir begrenset rom for nødvendige og tidsriktige tiltak, noe som kan føre til forringelse

og økt vedlikeholdsetterslep. Uavhengig av denne uenigheten, har Oslo kommune et vedlikeholdsetterslep som må håndteres, og det er enighet om at det må brukes mer penger på vedlikehold. Løsning av denne utfordringen fremstår ikke som tilstrekkelig håndtert i dagens husleiemodell. Gjennomgangen viser at det eksisterer et gap mellom de årlig justerte husleieinntektene og de faktiske kostnadene knyttet til FDVU og håndtering av vedlikeholdsetterslepet.

Oslobygg og Boligbygg har utarbeidet felles metodikk for beregning av vedlikeholdsetterslep, oppdatert i september 2024 etter nye retningslinjer for verdibevarende vedlikehold. Vedlikeholdsetterslep defineres som forskjøvet vedlikehold eller utskifting, der tilstanden på bygningsdeler faller under et fastsatt akseptnivå. Akseptnivået varierer med hvor nært bygget er planlagt rehabilitering, og det skilles mellom enkelttiltak og større rehabiliteringsprosjekter. Det beregnede etterslepet er en teoretisk kostnad – det viser hva som burde vært gjort, men ikke nødvendigvis hva som må investeres. I praksis er finansieringsbehovet ofte høyere, fordi større prosjekter inkluderer tilpasninger til nye krav, endret funksjonalitet og arealutvidelser.

Oslobyggs vedlikeholdsstrategi deler bygningsmassen inn i tre kategorier, der prioritering av driftstiltak, vedlikehold og utskifting bestemmes av byggets kategori. Verdibevarende vedlikehold omfatter tiltak som sikrer at byggverket opprettholder fastsatt kvalitetsnivå, mens verdiøkende vedlikehold løfter tilstanden til ønsket eller tidsmessig kvalitetsnivå.

Husleien skal i utgangspunktet dekke verdibevarende vedlikehold, men ikke alle kostnader som påvirker byggenes tilstand. Det fremkommer fra Effektiviseringsprogrammets gjennomgang at husleiens FDV-del slik den praktiseres i dag ikke dekker posten utskiftninger. Utskiftninger er nødvendig for verdibevarende vedlikehold, og husleieberegningen fremstår derfor ikke kostnadsdekkende. Husleien består av to elementer: kapitaldel og FDV (forvaltning, drift og vedlikehold). Dersom det ikke er låneopptak for investering i bygningsmassen, bortfaller kapitaldelen mellom kommunale parter, mens den erstattes av markedspris overfor private aktører. FDV-delen beregnes som funksjon av areal og omfatter kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold i henhold til NS 3454.

Finansieringsmodellen for Oslobygg kompliserer bildet ytterligere. Selskapet må betale et overføringskrav til Oslo kommune, som en form for overskuddsinnbetaling til kommunen. Dette har blitt kritisert for å svekke Oslobyggs økonomiske handlingsrom og mulighet for å disponere og prioritere midler til vedlikehold.

Økende gap mellom årlig indeksjustering av husleieavtaler og prisutvikling

Opplevelsen av manglende kostnadsdekning i husleien forsterkes av økninger i byggeprisindeksen (BKI). Oslobyggs notat fra januar 2025 om markedsutvikling for formålsbygg viser at gapet mellom årlig indeksjustering av husleieavtaler og faktisk prisutvikling øker. Høye renter har ført til lav byggeaktivitet, samtidig som verdsettelsen av næringseiendom faller fordi avkastningskravet stiger. Oslobygg opplever fortsatt stor markedsusikkerhet, med entreprenører som har pressede marginer, men som ønsker flere oppdrag.

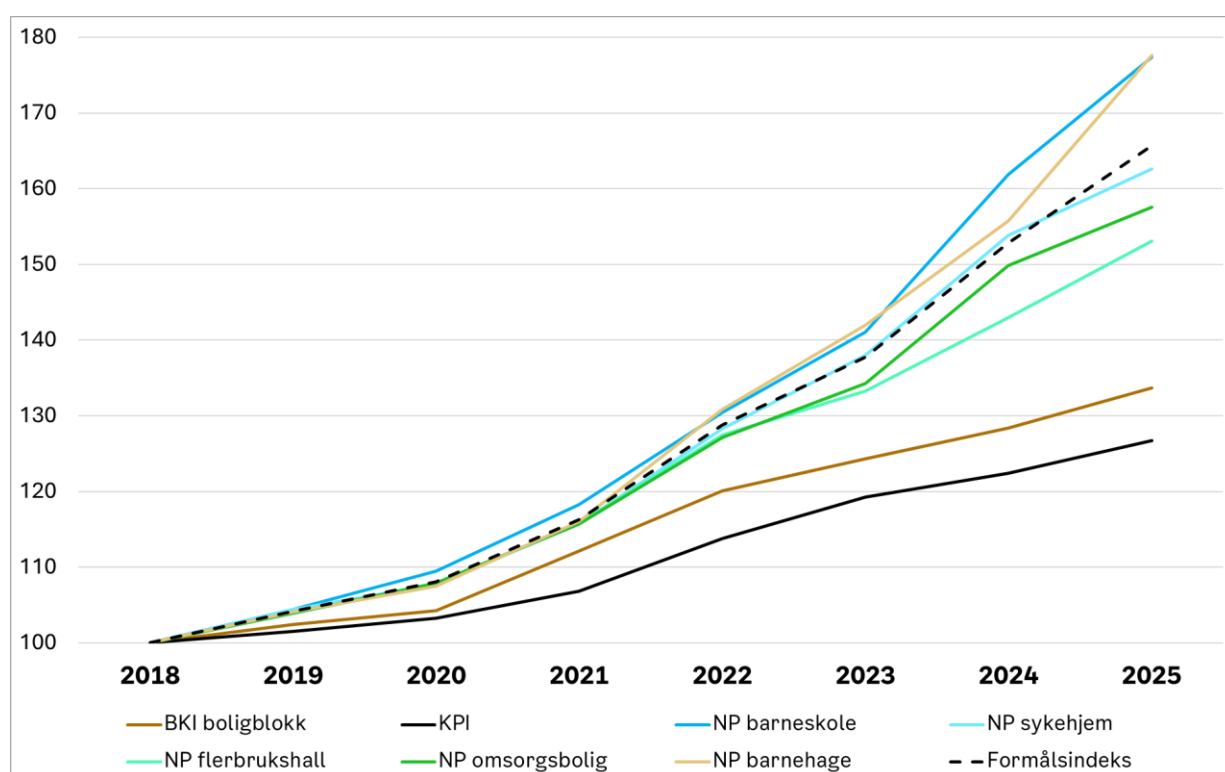
BKI måler kostnadsutviklingen for bygging av eneboliger og boligblokker, der boligblokk brukes som referanse og indeks for formålsbygg. Kostnadene økte kraftig under pandemien og har stabilisert seg på rundt 3 %, men forventes ikke å falle tilbake til tidligere nivåer. Elektro og VVS har hatt de mest markante prisøkningene. Tall fra Norsk Prisbok viser at formålsbygg i

Østlandsområdet har hatt sterkere prisvekst enn boligblokker, særlig for skoler, sykehjem og barnehager. Formålsbygg har steget om lag 2 % mer årlig enn BKI de siste ti årene.

Den årlige indeksjusteringen i Oslobyggs husleieavtaler reguleres med 80 % av konsumprisindeksen (KPI). Gapet mellom KPI og prisutviklingen for formålsbygg har økt betydelig, noe som gjør at utfører får mindre igjen for hver krone i husleien. Prisveksten rammer både drift, vedlikehold og utskifting.

Figur 15 viser prisutviklingen for ulike typer formålsbygg fra 2018 til 2024, sammenlignet med konsumprisindeksen og boligprisindeksen for boligblokk. Figuren viser også et gjennomsnitt for prisutviklingen for formålsbygg. Som en ser av figuren er både BKI og gjennomsnitt for formålsbygg høyere enn KPI.

Figur 15 Prisutvikling for ulike typer formålsbygg opp mot BKI boligbygg og KPI, indeks per august hvert år, start på 2018 = 100



Kilde: Figur hentet fra Oslobyggs notat om utvikling i byggekostnader (markedsutvikling for formålsbygg) fra 2025. Prisutvikling i Norsk Prisbok for ulike formål i forhold til SSBs byggekostnadsindeks for boligblokk og konsumprisindeksen.

Rehabilitering er uforutsigbart og realkapital blir ikke tilstrekkelig ivaretatt

Tilstandsvurderinger fra Oslobygg viser at om lag 40 % av arealet i eiendomsporteføljen er i dårlig tilstand, med behov for omfattende utskiftninger og rehabiliteringstiltak i kommende tiårsperiode. Disse tiltakene går utover ordinært vedlikehold, og må delvis finansieres gjennom større investeringsprosjekter. Øvrige vedlikeholds- og utskiftingstiltak organiseres som mindre og større rehabiliteringsprosjekter i regi av Oslobygg.

Forutsigbarhet om fremtidig bruk og utvikling av eiendomsporteføljen er avgjørende for riktig prioritering av vedlikeholdsmidler. Byggherre har ikke mandat til å initiere og gjennomføre rehabilitering av et bygg, og har derfor begrenset mulighet til å utarbeide en strategisk plan for rehabilitering av eiendomsporteføljen. Samtidig kan mangel på tillit mellom bestiller og utfører

skape mistro mellom partene. Bestiller på sin side kan oppleve at Oslobygg bør gi tydeligere varsler om rehabiliteringsbehov når tilstandsvurderinger gjennomføres og kommuniseres. Resultatet blir en kombinasjon av sene bestillinger og lang behandlingstid som gjør at bygningstilstanden forringes, brukerne blir misfornøyde, og kommunen må bruke store summer på akutte løsninger og mer omfattende rehabilitering enn opprinnelig nødvendig. Et eksempel er Lambertseter skole, der Oslobygg varslet behov for rehabilitering i 2010. Prosjektet er fortsatt ikke igangsatt etter flere KVVU-er og reguleringsprosesser. Manglende fremdrift har medført estimerte ekstrakostnader på 6,5 mill. kroner til livsforlengende tiltak, 18 mill. kroner i økte drifts- og vedlikeholdskostnader og 50 mill. kroner i tapt mulighet til å bygge ut i to byggetrinn.

For eksemplet for Lambertseter skole er det ikke beregnet hva kommunen eventuelt kan ha spart på utsettelse av investeringen, blant annet knyttet til renter av investering. Årsaken til utsettelse av prosessen skyldes flere faktorer som bør systematiseres i et videre arbeid. Beskrivelsen over er ment for å fremheve at rehabiliteringsprosjekter kan være uforutsigbare.

Oslobygg er i dag avhengig av bestilling av rehabilitering fra operativ bestiller, der byggets tekniske tilstand utløser prosjektet. Dette gjør det vanskelig å optimalisere prosjektrekkefølgen og redusere behovet for midlertidige lokaler. Estimer fra Oslobygg i 2021 viste at en mer hensiktsmessig rekkefølge for investeringer i skoleporteføljen kunne gitt besparelser på mellom 3,5 og 4,5 mrd. kroner (2021-kroner) over ti år. Med økende antall rehabiliteringsprosjekter fremfor nybygg vil besparelsene trolig bli enda større.

Prosess for salg av bygg og salgsinstruksen

Salgsprosessen for kommunale ledige bygg og bygg kommunen ikke lenger har behov for selv har fått økt oppmerksomhet som følge av behovet for å optimalisere bygningsporteføljen. Kommunens salgsinstruks og fullmakter til salg er klart definert. Salgsinstruksen gir også kommunen handlingsrom. Imidlertid opplever kommunen utfordringer knyttet til salgsarbeidet. Blant annet i forhold til avklaring av kommunale behov, forankring av salg som berører flere sektorer, om bygget er salgsklart og hva som forstås med salgsklart, samt ulike politiske prosesser som kan påvirke sagarbeidet. Dette kan gi mangel på helhet i arbeidet med salg.

Flere bygg står ubrukt, men håndteringen av disse skjer i stor grad ad hoc, uten en felles overordnet salgsstrategi som sikrer best mulig avkastning for kommunen. Effektiv forvaltning av ledige bygg er avgjørende for å unngå verdiforringelse, men tilgjengelig informasjon om leiemuligheter varierer, og eierskap til ledige bygg er til dels uklart. Mulighetsstudier for videre bruk eller salg av større bygg og sentrale tomter igangsettes gjerne sent og tar lang tid. Eksempler er den gamle Legevakten og Munch Tøyen, som har stått ledige i påvente av utredning og beslutning.

EBY har ansvar for salg av kommunens eiendommer. Oslobygg kan kun melde inn aktuelle eiendommer, og har meldt inn 27 eiendommer som er aktuelle for salg i 2025. De siste 2,5 årene er kun fire eiendommer solgt, og det er behov for å øke salgstakten for å redusere kostnader knyttet til ledige bygg.

I Effektiviseringsprogrammets gjennomgang fremkommer det at det er en opplevelse i kommunen at omregulering kan være medvirkende til at salgsprosesser tar lang tid. De aller fleste bebygde eiendommer på listen over ledige bygg selges til dagens regulering. Kun unntaksvis kreves omregulering før salg, og det fremkommer dermed at dette sjelden er forklaringen på at eiendomssalg kan være tidkrevende. Dersom det skulle være aktuelt å vurdere

omregulering tilsier erfaringen i kommunen at kjøper/ny eier ofte uansett omregulerer til eget behov. Det fremkommer dermed at bygninger ikke står tomme fordi de ikke er regulert til riktig formål.

3.4.2.2 Relevante og tidligere pågående prosesser

Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale boliger

I arbeidet med bydelsreformen er det gjennomført en verdistrømsanalyse innen boligområdet for å identifisere tiltak som kan styrke helhet og sammenheng i forvaltningen av kommunale boliger. Ett av forslagene fra analysen er å samle forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale boliger i Boligbygg KF, inkludert boliger som i dag forvaltes av Oslobygg KF.

Utredningen anbefaler også at boliger som kommunen disponerer for utleie gjennom leiekontrakter, og som i dag forvaltes av bydelene eller Ungbo, overføres til Boligbygg KF. En slik løsning vil legge til rette for en mer profesjonell forvaltning av leieforholdene og bidra til et bedre tilbud for beboerne.

Virkemidler for salg

Det er igangsatt en vurdering knyttet til virkemidler for salg, hvor EBY har igangsatt et arbeid basert på oppdrag fra BYU. Oppdraget er knyttet opp mot salg av ledigstilte bygg, som er et viktig prosjekt for kommunen. OBF er kontaktet om det pågående arbeidet.

Vurdere samlet forvaltning av ledigstilte bygg

EBY har på oppdrag og i dialog med kommunens øvrige bygningsforvaltere laget et beslutningsunderlag for å vurdere en samlet og koordinert forvaltning av utgående kapasitet/ledigstilte bygg. Målet er å raskere klargjøre om bygget skal selges, rives eller leies ut.

3.4.2.3 Anbefalinger fra Effektiviseringsprogrammet

Anbefalingene er strukturert etter følgende temaer:

- Vurdere en gjennomgang av rammene for eiendomsforvaltning, særlig byggforvaltning
- Innføre porteføljestyling for eiendomsporteføljen
- Behandle rehabilitering som en egen portefølje med langsiktig planlegging
- Gjennomgå husleiemodellen for å redusere vedlikeholdsetterslepet
- Vurdere antall byggforvaltere
- Vurdere grensesnittet mellom Oslobygg og EBYs ansvarsområder
- Vurdere prosess for salg av eiendom og salgsinstruksens handlingsrom

Punktene angir ikke en rekkefølge, og anbefalingene skal ikke forstås som en stegvis innføring.

Vurdere en gjennomgang av rammene for eiendomsforvaltning, særlig byggforvaltning

Opplevd fragmentert ansvar for eiendomsforvaltning, og særlig byggforvaltning, gjør at beslutninger ofte tar for lang tid. Effektiviseringsprogrammet anbefaler at kommunen gjennomgår rammene for eiendomsforvaltning, og ser på hvordan rammebetingelser, roller og prosesser er definert. Et rammeverk for eiendomsforvaltning handler om hvordan forvaltningen organiseres – hvem som har ansvar, hvilke styringsprinsipper som gjelder, og hvordan beslutninger tas. Det bør også inkludere tydelige rutiner for opplæring, formidling og evaluering, slik at aktørene har felles forståelse og kompetanse.

Hvordan eiendomsforvaltningen, og særlig byggforvaltningen, kan organiseres mest hensiktsmessig, bør utredes nærmere i samarbeid med relevante aktører. Målet bør være å

skape en struktur som gir forutsigbarhet, reduserer beslutningstid og sikrer at ressursene brukes effektivt.

Innføre porteføljestyring for eiendomsporteføljen (bygninger og tomter)

En porteføljestyring bør være todelt:

- Eiendommer kommunen eier for å kunne etablere kommunale formål i fremtiden
- Eiendommer som benyttes til kommunale formål i dag

Kommunen må gjennom sin strategiske grunneierrolle sikre at porteføljen av eiendom som i dag ikke benyttes til kommunale formål, tilpasses fremtidige kommunale behov samtidig som man oppnår ønsket byutvikling og god avkastning på kapitalbindingen.

Porteføljestyring i eiendomsforvaltningen innebærer en systematisk og helhetlig tilnærming til forvaltning av kommunens eiendommer, med mål om å optimalisere bruk, vedlikehold og utvikling av eksisterende bygg. Mens rammeverket gir struktur og styringsprinsipper, gir porteføljestyring verktøyene for å prioritere og planlegge løpende på tvers av sektorer og formål.

Porteføljestyring vil etablere oversikt og systemer som samler behovene for eiendommer og bygg, slik at kommunen lettere kan sammenligne og prioritere innad i og mellom prosjekter og eiendomsporteføljer. Dette gir grunnlag for langsiktige planer for vedlikehold og rehabilitering, bedre utnyttelse av kapasitet, og reduksjon av kostnader knyttet til driftsstans og midlertidige løsninger. Gjennom optimalisering av driftsrutiner og vedlikehold kan man redusere kostnader og forbedre tjenestetilbudet, samtidig som man integrerer bærekraftige løsninger som energieffektivisering og fleksible bruksformer. Eksempel: Klasserom som står ledige på ettermiddag og kveldstid kan brukes til kulturaktiviteter fremfor å bygge nye lokaler. Enheten med ansvar for porteføljestyring bør ha mandat til å foreslå delte leieavtaler, slik det allerede gjøres for flerbrukshaller.

For å lykkes kreves tydelig ansvar, kompetanseheving og systemer. En dedikert enhet med kompetanse innen eiendomsforvaltning bør ha det overordnede ansvaret for porteføljen, med klare prosesser og langsiktige planer – særlig for rehabilitering. Her bør prognoser for vedlikehold basert på byggets tilstand og kategorisering inngå, slik at oppfølging skjer tidsriktig og ressursene brukes effektivt. Utfører kan eksempelvis få myndighet til å gjennomføre prosjekter direkte gjennom et kapitalelement i husleien, som dekker drift, vedlikehold, utskiftninger og utviklingstiltak. Dette fordrer god forankring og samarbeid med bestiller, slik at behovene ivaretas.

Effektiviseringsprogrammet peker på at Oslobygg kan være en aktuell kandidat til å ta en sentral rolle i eiendomsporteføljestyringen av eiendommer som i dag benyttes til kommunale formål, gitt deres kompetanse, kapasitet og nærhet til bestillerne. EBY bør ha et ansvar for porteføljestyringen av eiendommer som ikke benyttes til kommunale formål i dag, gitt deres kompetanse, kapasitet og nærhet til eiendomsmarkedet. Samtidig må dette vurderes grundig for å sikre balanse mellom aktørene og ivareta nødvendig kompetanse. Det kan innebære samarbeid, kompetansedeling eller en gradvis innføring, og bør utredes nærmere.

Behandle rehabilitering som en egen portefølje med langsiktig planlegging

Effektiviseringsprogrammet foreslår at rehabilitering blir et eget fokusområde i eiendomsporteføljen, med langsiktige, felles forankrede planer for rehabiliteringsprosjekter. Planen bør være basert på helhetlig oversikt over byggenes tilstand og kommunens behov, og angi rekkefølge og tidsplan for rehabilitering, slik at tiltak kan gjennomføres uten forutgående bestilling i de tilfeller der formålet er kapasitetsbevaring uten vesentlig endring i behov for dagens leietaker. Bestiller skal involveres gjennom innspill og godkjenning av endrede behov før selve tidspunktet for rehabiliteringen, men rehabiliteringen skal i utgangspunktet igangsettes som følge av en strategisk utarbeidet tidsplan. Dette gir forutsigbarhet og reduserer behovet for midlertidige løsninger som paviljonger. Bedre planlegging gir også mulighet til å utnytte nærliggende ledige bygg, og redusere kostnader ytterligere.

I dagens modell kan kun bestiller initiere rehabilitering, noe som gjør det vanskelig for Oslobygg å planlegge nedtrapping av vedlikehold og oppstart av rehabiliteringsprosjekter. Effektiviseringsprogrammet anbefaler at Oslobygg og EBY får mandat til å foreslå og igangsette rehabilitering som er forankret i en felles, langsiktig plan. Dette vil øke transparens og tillit mellom partene. For at strategisk planlegging skal fungere, må oppgaven defineres tydelig, med klare rammer for styring, forankring og dialog mellom utfører og bestiller. Dette bør utredes nærmere.

Gjennomgå husleiemodellen for å redusere vedlikeholdsetterslepet

Effektiviseringsprogrammet anbefaler at kommunen gjennomgår husleiemodellen for å vurdere hvordan vedlikeholdsetterslepet kan håndteres. Oslo kommune bør vurdere å gjennomføre en helhetlig utredning av hvordan husleienivåene i kommunale leieavtaler kan justeres for å sikre kostnadsdekkende, verdibevarende vedlikehold samtidig som vedlikeholdsetterslepet reduseres.

En slik utredning bør blant annet se nærmere på:

- Alternative modeller for årlig indeksregulering av husleieavtalene, inkludert bruk av byggekostnadsindeks eller egne formålsbyggindeks
- Muligheten for å differensiere husleienivåer etter byggets kategori, tilstand og tekniske kompleksitet
- Erfaringer fra andre kommuner om hvordan kostnadsbesparende vedlikehold defineres og inkluderes i leieavtaler
- Sammenlignbare leiemodeller i andre nordiske storbyer
- Konsekvenser for leietakere og behov for eventuelle kompenserende tiltak

En slik utredning kan legge grunnlaget for en mer bærekraftig og fremtidsrettet eiendomsforvaltning, der husleien fungerer som et virkemiddel for å sikre byggenes tekniske verdi og funksjonalitet over tid.

Vurdere antall byggforvaltere

Effektiviseringsprogrammet foreslår å vurdere og samle eiendomsforvaltningen hos færre aktører, ved å overføre byggporteføljen som i dag forvaltes av Kulturetaten, Bymiljøetaten og Gravplassetaten til Oslobygg. Dette frigjør tid og kapasitet hos etatene til kjerneoppgaver og gir én profesjonell forvalter med kompetanse til å sikre verdibevaring og effektiv drift. For etater som forvalter spesialiserte prosessanlegg, som REG og VAV, anses det mest hensiktsmessig at de selv forvalter disse byggene.

Overføring fra Kulturetaten er allerede besluttet for eiendommer som ikke skal selges. Oslobygg bistår også Gravplassetaten i enkelte prosjekter, og det fremkommer i Effektiviseringsprogrammets gjennomgang at de to virksomhetene har hatt dialog om mulig overføring av eiendommer til Oslobygg. Det bør vurderes hvilke typer eiendommer som bør inngå ved en eventuell overføring, og hva en proff forvalter skal håndtere i sin portefølje. For eksempel om Bymiljøetatens rundt 400 hytter i Osloomarka skal forvaltes av Oslobygg.

Overføring vil ikke redusere FDV-kostnader umiddelbart, da dagens vedlikeholdsnivå ikke fremstår som verdibevarende. Effektiviseringsgevinster vil i stedet gi seg utslag i et redusert vedlikeholdsetterslep. Dette øker kommunens økonomiske verdier, men gir i begrenset grad økt handlingsrom på driftssiden. Eiendom som kommunen ikke behøver og ønsker å eie, bør selges før porteføljene overføres. Kommunen bør vurdere om dette er noe som bør gjennomføres noe frem i tid, siden Oslobygg fortsatt er et relativt nytt foretak, som arbeider med å realisere gevinster fra sammenslåingen. Dette bør utredes nærmere.

Vurdere grensesnittet mellom Oslobygg og EBYs ansvarsområder

Effektiviseringsprogrammet anbefaler å vurdere grensesnittet mellom Oslobygg og EBY, for å oppnå bedre oversikt og mer effektiv forvaltning av verdikjeden for eiendoms- og byggforvaltningen. Utviklingen i kommunens økonomi tilsier færre investeringer i nybygg og mer fokus på vedlikehold, transformasjon og rehabilitering av eksisterende eiendommer. Dette skaper behov for en helhetlig vurdering av porteføljen på tvers av sektorer, inkludert hvilke eiendommer som bør selges dersom de ikke kan benyttes til andre formål og ikke er godt egnet som strategisk arealreserve for fremtidige behov det vil være utfordrende å skaffe areal til i fremtiden.

Det ligger et tydelig effektiviseringspotensial i raskere håndtering av salg og avhending av eiendommer som står ledig. EBY har gjennomført salg på kommunens vegne i mange år og har opparbeidet seg omfattende kompetanse på området. EBY har intern kompetanse på det juridiske, eiendomsfaglige, økonomiskanalyse, markedsføring og kommunikasjon knyttet til eiendomssalg, og har et tett samarbeid på tvers av fagområdene for å løse salgssakene på best mulig måte. Salg er en av EBYs kjernevirksomheter. En mulig løsning er å styrke EBYs kapasitet for å håndtere salgsklargjøring og salgsprosesser raskere. Det kan i tillegg være relevant å vurdere overføring av eiendommer som skal selges til EBY. Dette kan gi incentiver til økt prioritering og salgstakt, ettersom driftskostnadene følger med eiendommene. Imidlertid gjør forskjeller i finansieringsmodeller mellom EBY og Oslobygg overføring av eiendommer kompleks, ettersom EBY ikke har gjeld og låneopptak.

Et annet alternativ er å gi Oslobygg som byggherre et begrenset mandat til å kjøpe og selge eiendommer. Dette kan styrke rollen som strategisk eiendomsutvikler, og utnytte Oslobyggs innsikt i bygningers tilstand og etatenes behov. Oslobygg sin jevnlig dialog med etatene gir innsikt i reelle behov, og kan føre til mer effektiv utvikling av eiendommene. Samtidig må kommunen sikre at salgsprosesser foregår med riktig kompetanse og kontroll. Historisk har EBY hatt en viktig koordinerende rolle fordi eiendomsforvaltningen var mer fragmentert. EBY har systematisk bygget opp salgskompetanse, og har som mål å gjennomføre transparente og effektive salgsprosesser, som bidrar til lite reklamasjon og tvister i etterkant av salg. Oslobygg har ikke etablert denne salgskompetansen, og dersom Oslobygg får utvidet mandat med handlingsrom til å kjøpe og selge eiendommer, må kommunen vurdere hvordan nødvendig

salgsfaglig kompetanse ivaretas. Det kan gjøres enten gjennom overføring av kompetanse, oppbygging internt i Oslobygg eller tettere samarbeid mellom EBY og Oslobygg.

En slik vurdering bør ta hensyn til langsiktige mål, økonomiske konsekvenser og behovet for tillit mellom aktørene. Målet er ikke å fjerne roller, men å sikre en struktur som gir forutsigbarhet, reduserer kostnader og ivaretar kommunens verdier. En viktig vurdering vil her også være ressursbruk i en tid med forsterket fokus på å redusere dobbeltarbeid og legge til rette for effektiviseringsgevinster. Styrking av kapasitet hos EBY kan derfor være mer fordelaktig for kommunen i stort enn oppbygging av parallelle kompetansemiljøer knyttet til salg av eiendom. Dette bør utredes nærmere.

Vurdere prosess for salg av eiendom og salgsinstruksens handlingsrom

Effektiviseringsprogrammet anbefaler at kommunen vurderer hvordan handlingsrommet i salgsinstruksen kan brukes i større grad enn i dag for salg av bebygget eiendom. Dette innebærer å gjøre vurderinger knyttet til å selge tomter uten omregulering i enkelte tilfeller. Kommunen bør sikre at det gjøres vurderinger av hvorvidt nytten av omregulering er større enn kostnaden. EBY har igangsatt flere prosesser tilknyttet virkemidler for salg og ledigstilte bygg, og Effektiviseringsprogrammet anbefaler at etaten fortsetter dette arbeidet.

Effektiviseringsprogrammet anbefaler videre at kommunen vurderer hvorvidt det er behov for å tydeliggjøre prosessen for salgssaker når EBY selger for Oslobygg. Det har i Effektiviseringsprogrammets gjennomgang fremkommet en sprikende opplevelse av hvor godt dagens salgsprosesser fungerer i dag, og hva som gjør prosessene tidkrevende. Effektiviseringsprogrammet anbefaler derfor at kommunen vurderer tiltak for å tydeliggjøre dette og skape felles forståelse for hvilke tiltak som kan fungere for å forenkle prosessene og øke salgstakten.

Det kan potensielt være hensiktsmessig at den som selger bærer kostnadene for FDV og kapital i salgsperioden for å skape riktige insentiver. Raskere salg kan redusere både FDV-kostnader og kapitalkostnader for kommunen, samtidig som det gir innbyggere og næringsliv raskere tilgang til eiendommer for ny bruk. Dette bør utredes nærmere.

4 Videre arbeid med effektivisering i Oslo kommune

4.1 Effektiviseringsprogrammet har lagt et grunnlag for videre arbeid

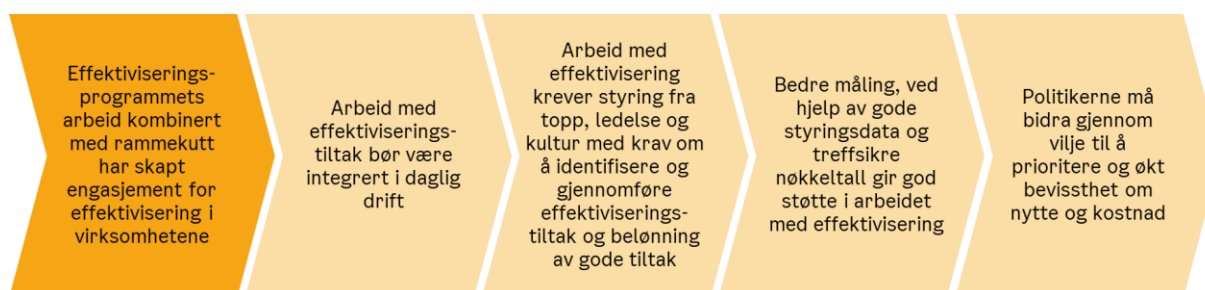
Effektiviseringsprogrammet har i 2025 gjennomført en systematisk sektorgjennomgang i samarbeid med alle byrådsavdelinger og deres underliggende virksomheter. Arbeidet har identifisert 128 tiltak som vil skaffe økt økonomisk handlingsrom for kommunen, dersom de blir gjennomført. Tiltakene utgjør samlet 3,8 mrd. kroner i innsparingspotensial, gjennom økte inntekter eller reduserte kostnader. Kostnadsreduksjonene knytter seg dels til ren effektivisering (oppgaver kommunen kan løse på en annen måte), og dels til kutt i aktivitet (oppgaver kommunen kan slutte med eller nedskalere). Enkelte av tiltakene er preget av å være generelle kuttforslag innenfor utvalgte områder, mens andre er mer målrettede direkte kutt. I utgangspunktet er ikke disse gjensidig utelukkende, men tiltakene og gevinstene må følges opp der de sees i sammenheng.

Tilbakemeldingene fra virksomhetene viser at de opplever prosessen og dialogen med Effektiviseringsprogrammet som svært nyttig. Flere fremhever at gjennomgangen har gitt drahjelp til eget effektiviseringsarbeid, og det uttrykkes et tydelig ønske om å fortsette å arbeide konkret med å identifisere og vurdere effektiviseringstiltak.

Dette gir et godt grunnlag for å fortsette arbeidet med effektivisering i kommunen. Programmet har skapt engasjement og et momentum som bør utnyttes. I tillegg har virksomhetene fått økt læring og forståelse for hvordan man kan jobbe metodisk med å utvikle tiltak, og dette oppleves som relevant sett i lys av relativt omfattende rammekutt.

Effektiviseringsprogrammets gjennomgang av kommunens virksomheter viser at mange er opptatt av effektiv drift av tjenestene. Imidlertid registrerer vi stor variasjon i hvordan og i hvilket omfang virksomhetene arbeider med effektiviseringstiltak. Nedenfor beskrives sentrale elementer som er viktig for at arbeidet med effektiviseringstiltak og effektiv ressursbruk skal skje på en hensiktsmessig måte i virksomhetene og bydelene. Beskrivelsen er basert på informasjon som er fremkommet i løpet av Effektiviseringsprogrammets arbeid, og PwC og Oslo Economics samlede erfaring fra arbeid med styring og effektivisering i offentlig sektor generelt, og kommunal sektor spesielt.

Figur 16 Elementer som er viktige i arbeidet med effektivisering



Kilde: Effektiviseringsprogrammet

4.2 Arbeid med effektiviseringstiltak integrert i daglig drift

Arbeid med effektivisering og effektiv ressursbruk bør skje løpende, ikke som et prosjekt, særlig i årene fremover der omstillingsbehovet i kommunesektoren antas å være stort.

En viktig del av tiltaksarbeidet er at virksomhetene arbeider gjennom en enkel og tydelig prosess for identifisering og prioritering av tiltak. Ved å ta i bruk standardiserte maler for tiltaksbeskrivelse – som inkluderer hvorfor tiltaket er nødvendig, hvordan det skal gjennomføres, mål, forventet gevinst, ansvar og tidsplan – skapes transparens og forutsigbarhet i arbeidet. Dette gjør det klart hvilke krav som gjelder for å identifisere og konkretisere tiltak.

Tiltakskortene som er brukt i Effektiviseringsprogrammet er et godt eksempel på en slik mal. Det er viktig at terskelen for å identifisere og beskrive tiltak ikke er for høy – det må være vilje til å akseptere usikkerhet i en slik tidlig fase, og grundigere utredning kan skje etter at det er prioritert mellom mulige tiltak.

I prioriteringen mellom mulige effektiviseringstiltak bør virksomhetene benytte et sett med kriterier som vurderer kostnad opp mot nytte, samt gjennomføringsrisiko. En strukturert prioriteringsprosess sikrer at ressursene brukes på tiltak med størst effekt og realistisk gjennomførbarhet. Stor grad av transparens vil også bidra til at det tas gode, opplyste beslutninger. Prioriteringer må skje både i den enkelte virksomhet, i byrådsavdelingene og samlet for kommunen.

4.3 Ledelse og kultur, med krav om å identifisere og gjennomføre effektiviseringstiltak

I det videre arbeidet for mer effektiv ressursbruk, herunder omstilling og utvikling, er det for en stor organisasjon som Oslo kommune avgjørende at kommunen framover har et strategisk blikk som ser styring, organisasjonsutvikling, ledelse og lederstøtte i sammenheng. Ledelse handler her ikke bare om styring og organisering, men om å videreutvikle en kultur for læring, samhandling og innovasjon med et samtidig tydelig kostnadsfokus.²¹ I dette ligger det også en forventning om at ledere evner å bygge felles retning, håndtere kompleksitet og utvikle organisatorisk kapasitet for effektiviseringstiltak i tråd med innbyggernes behov.

For å sikre tilstrekkelig oppmerksomhet om effektivisering i alle virksomheter, er det nødvendig med tydelig styring. Effektivisering bør bli et tydeligere tema i styringsdialogen, og uspesifiserte rammekutt for virksomhetene bør være et fast innslag i budsjett og økonomiplan. Dette sikrer at effektiviseringstiltak ikke blir isolerte initiativer, men en del av kommunens helhetlige styringsmodell.

For å motivere virksomhetene til å identifisere og gjennomføre tiltak, kan belønning være et effektivt virkemiddel. Anerkjennelse og synliggjøring av gode eksempler er viktig – for eksempel gjennom deling av suksesshistorier i kommunens interne kanaler og eksternt i lokale og nasjonale medier. Aller viktigst er det likevel at den enkelte leder og mellomleder som gjennomfører slike tiltak opplever at dette verdsettes av nærmest leder. Ledelse og kultur er derfor sentralt i det videre arbeidet. I tillegg kan virksomhetene få beholde en andel av dokumenterte gevinster, som kan reinvesteres i videre effektiviseringsarbeid eller utviklingsprosjekter, for eksempel kompetansebygging for ansatte.

²¹ Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2023). *Grunnlag for god ledelse i staten*.

4.4 Etablering og oppfølging av styringsdata og nøkkeltall

Effektiviseringsprogrammets arbeid har avdekket at kommunens tilgang til styringsdata i dag ikke er tilstrekkelig. Skal kommunen lykkes med å videreføre effektiviseringsarbeidet, bør tiltak som styrker muligheten for aktiv bruk av styringsdata prioriteres. Dette innebærer både bedre datakvalitet, enklere tilgang og utvikling av verktøy som gjør data anvendbare i styring og beslutning.

For å lykkes med identifisering og gjennomføring av effektiviseringstiltak er et solid kunnskapsgrunnlag avgjørende. Byrådsavdelingene bør i samarbeid med virksomhetene utarbeide gode nøkkeltall som belyser effektiv ressursbruk, og gjerne benytte benchmarking med andre kommuner. Erfaring viser at aktiv bruk av nøkkeltall og andre styringsdata bidrar til å skape en kultur for læring og kontinuerlig forbedring.

4.5 Politisk vilje til prioritering og bærekraftig ambisjonsnivå

Styring starter fra toppen, og det er viktig at politikerne stiller krav til, og er opptatt av, effektiv ressursbruk i virksomhetene. Dette innebærer blant annet at politikerne har «et åpent sinn» når det kommer frem effektiviseringsforslag fra kommunens virksomheter. Dersom virksomheten, som står nærmere tjenesteytingen, fremmer et forslag om justering eller kutt i en tjeneste, bør det tas på alvor og ikke raskt avfeies som politisk umulig. Vurdering av kostnad og nytte bør tillegges like stor vekt når man vurderer om noe skal videreføres som når det opprettes nye tilbud. Dette forutsetter gode kunnskapsgrunnlag basert på gode data.

I tillegg har politikerne et ansvar for å sikre at ambisjonsnivået for tiltak, satsinger, planer og lignende ikke blir for høyt, for det vil kunne gå utover den daglige driften av tjenestene som kommunen har ansvar for. Dette er ikke bare et spørsmål om kommunens økonomi, men også om ledelseskapasitet, der erfaring tilsier at det er fordelaktig for en virksomhet å kunne konsentrere seg om relativt få kjerneoppgaver.

Vedlegg A

Tabellen under viser hvilke kontoer vi har definert som «ansattgoder» blant ansatte i Oslo kommune.

Art	Art(T)
11030	Abonnementer på aviser og fagtidsskrifter og kjøp (HR)
11031	Tidsskrifter
11032	Abonnement aviser
11033	Faglitteratur
11150	Beverting i kommunal regi, ved møter/utvalg/ orga (HR)
11154	Alkoholholdige drikkevarer ved bevertning (HR)
11160	Kioskvarer/drikkevarer/vann (HR)
11200	Velferdstiltak ansatte og brukere (HR)
11260	Utgiftsdekn egne ans. (ikke opplysningspliktig) (HR)
11261	Parkering/bom
11262	Hotell
11263	Fly, tog, trikk, buss, båt
11500	Utgifter til foreleser/kursholder
11530	Opplæringstiltak for ansatte (HR)
11540	Kursavgifter (HR)
11550	Oppholdsutgifter ved deltakelse kurs
11600	Avgiftspliktig bilgodtgjørelse (Oslo-tillegg) (HR-O)
11610	Avgiftsfri bilgodtgjørelse (HR-O)
11630	Kostgodtgjørelse/diett (HR-O)
11649	Påløpte opplysningspliktige godtgjørelser, ikke utbet.
11750	Reiseutgifter, ikke opplysningspliktige (HR)
11760	Drosjeutgifter (HR)
61150	Beverting i kommunal regi, ved møter/utvalg/ orga (HR)
61530	Opplæringstiltak for ansatte (HR)
61540	Kursavgifter (HR)
61550	Oppholdsutgifter ved deltakelse kurs